

Analisis CSIS

Isu-Isu Domestik dan Regional Indonesia

ANALISIS PERISTIWA

□ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Kita Masih Perlu Banyak Berbenah Diri

□ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Persaingan Tajam di Bawah Pertumbuhan Sedang Indonesia 2008
- Berlanjutnya Pertumbuhan Ekonomi yang Tinggi

□ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*

- Isu Myanmar, Semenanjung Korea dan Konflik Darfur

ARTIKEL

□ Reformasi Politik dan Kepemimpinan Politik

□ Perbankan Indonesia 10 Tahun Setelah Krisis

□ Pengelolaan dan Pengembangan Daerah Perbatasan Maritim Indonesia

□ Aspek *Soft Power* dalam Hubungan Indonesia-Pasifik Selatan

□ Menuju Pembentukan Parlemen ASEAN

DOKUMEN

□ Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik 2007: KTT ASEAN KE-13 dan KTT APEC KE-15

ISSN 1829-5908



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, ber-nalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea, Lilies Achmadi

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

Analisis CSIS

Vol. 36, No. 4, Desember 2007

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

330-331

ANALISIS PERISTIWA

Tinjauan Perkembangan Politik:

- Kita Masih Perlu Banyak Berbenah Diri

I Made Leo Wiratma

332-347

Tinjauan Perkembangan Ekonomi:

- Persaingan Tajam di Bawah Pertumbuhan Sedang Indonesia 2008

Djisman S. Simandjuntak

348-351

- Berlanjutnya Pertumbuhan Ekonomi yang Tinggi

Indira Hapsari

351-366

Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:

- Isu Myanmar, Semenanjung Korea dan Konflik Darfur

Alexandra Retno Wulan

367-378

ARTIKEL

Reformasi Politik dan Kepemimpinan Politik

Bima Arya Sugiarto

379-393

Perbankan Indonesia 10 Tahun Setelah Krisis

Fajar B. Hirawan dan Titik Anas

394-411

Pengelolaan dan Pengembangan Daerah Perbatasan Maritim Indonesia

Melda Kamil Ariadno

412-428

Aspek Soft Power dalam Hubungan Indonesia-Pasifik Selatan

Bantarto Bando

429-439

Menuju Pembentukan Parlemen ASEAN

Poltak Partogi Nainggolan

440-453

DOKUMEN

Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik 2007:

KTT ASEAN KE-13 dan KTT APEC KE-15

Faustinus Andrea

454-467

PENGANTAR REDAKSI

Akhir tahun 2007 dan memasuki awal tahun 2008, merupakan fase penting reformasi Indonesia setelah berjalan kurang lebih 10 tahun. Capaian di bidang politik, sosial dan ekonomi tidak terlepas dari peran pemimpin yang memperoleh mandat menjalankan kewenangan dan kekuasaannya. Fase ini juga ditandai dengan persiapan beberapa individu dan kelompok serta kekuatan politik dalam pemilihan umum 2009. Berkaitan dengan perkembangan di atas, Analisis CSIS edisi akhir 2007 membahas beberapa masalah penting seperti aspek kepemimpinan dan *review* terhadap kurang lebih 10 tahun perjalanan reformasi.

Dalam membahas kepemimpinan politik di Indonesia, *Bima Arya Sugiarto* berpendapat bahwa berdasarkan pada pilihan masyarakat pada pemilu sebelumnya kultur patrimonialisme, dan *patron-client* yang sangat kuat dalam masyarakat, memperoleh justifikasinya ketika di dalam memilih pemimpin masyarakat cenderung mempertimbangkan sosok pemimpin partai dan mengabaikan faktor struktur dan kultur. Dalam tulisannya berjudul "Reformasi Politik dan Kepemimpinan Politik", karisma dan kemampuan adaptasi supaya diterima masyarakat menjadi faktor penting yang dipertimbangkan masyarakat dalam memilih pemimpinnya, meskipun disadari bahwa ada keterbatasan terhadap pilihan semacam ini.

Selain memicu krisis kepemimpinan, krisis moneter sepuluh tahun yang lalu juga telah menghempas sistem perbankan Indonesia, *Fajar B. Hirawan* dan *Titik Anas* mencatat beberapa pembenahan dan langkah-langkah yang perlu diambil setelah krisis dan hasil-hasil yang dicapai setelah sepuluh tahun dalam judul "Perbankan Indonesia 10 Tahun Setelah Krisis". Meskipun perbankan belum berada pada tataran yang ideal, kedua penulis mengemukakan indikator sektor perbankan dan keuangan yang semakin membaik seperti nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika yang stabil, cadangan devisa yang semakin meningkat, bunga bank yang semakin rendah dan struktur perbankan yang semakin ramping.

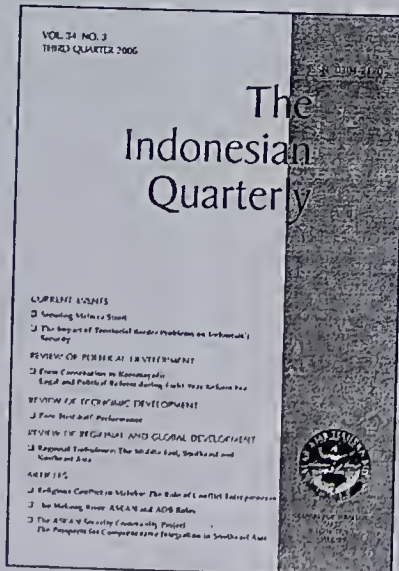
"Pengelolaan dan Pengembangan Daerah Perbatasan Maritim Indonesia" merupakan judul tulisan *Melda Kamil Ariadno*. Disebutkan, selain penetapan garis batas antara Indonesia dengan negara-negara tetangga ditujukan sebagai upaya mencegah konflik di daerah perbatasan, juga inisiatif Indonesia di dalam melakukan diplomasi untuk mempertahankan keutuhan wilayahnya. Akan tetapi upaya diplomasi tersebut perlu disertai langkah konkret di lapangan, seperti pengelolaan pulau-pulau kecil terluar dan pembentukan instansi khusus yang mengelola daerah perbatasan serta pelibatan pemerintah daerah dalam pengelolaan daerah batas maritim.

Selanjutnya artikel *Bantarto Bandoro* dengan judul "Aspek *Soft Power* dalam Hubungan Indonesia – Pasifik Selatan" membahas latar belakang dan kepentingan Indonesia dalam membangun hubungan dengan negara-negara di Pasifik Selatan. Penggunaan kekuatan lunak dalam kerangka kebijakan "*look east*" dilakukan untuk menjaga kestabilan wilayah, mengatasi kejahatan internasional seperti perdagangan orang, pencucian uang, obat terlarang dan mencegah dampak kerawanan domestik.

Artikel terakhir ditulis oleh *Poltak Partogi Nainggolan* membahas beberapa tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan parlemen ASEAN yang ditulis dengan judul "Menuju Pembentukan Parlemen ASEAN". Disebutkan, heterogenitas anggota yang tinggi, masalah domestik diantara anggota serta soal kedaulatan nasional, di samping soal struktur organisasi dan perangkat pendukung lainnya merupakan tantangan-tantangan yang dihadapi ASEAN.

Selain analisis peristiwa dan artikel, terbitan kali ini juga disertai dengan dokumen tentang KTT ASEAN ke-13 dan KTT APEC ke-15 yang disusun oleh *Faustinus Andrea*.

REDAKSI



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 120.000,00 (Rp 35.000,00 per issue); Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- ❑ Current Events;
- ❑ Review of Political Development;
- ❑ Review of Economic Development;
- ❑ Review of Regional and Global Development, and
- ❑ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

Bank: BRI Jakarta-Tanah Abang, Account No. 0018.01.000211.30.1

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Kita Masih Perlu Banyak Berbenah Diri

I Made Leo Wiratma

A. PENDAHULUAN

Dalam triwulan terakhir (Oktober-Desember) tahun 2007, terdapat tiga momentum waktu yang mempunyai makna signifikan bagi masyarakat Indonesia, yaitu dua hari besar keagamaan (Idul Fitri dan Natal) serta Tahun Baru 2008. Meski setiap tahun pasti dialami tetapi persoalan yang dihadapi tetap sama yang hingga kini belum ditemukan formula kebijakan yang tepat untuk mengatasinya. Belum lagi berbagai persoalan lain, seperti bencana alam yang seolah-olah begitu lekat dengan kehidupan bangsa ini, di samping banyak persoalan politik yang memerlukan perhatian serius. Berbagai persoalan itu di antaranya adalah pemilihan anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), pembahasan RIJU Bidang Politik, ricuhnya Pilkada di beberapa daerah, dan lemahnya penegakan hukum.

Setiap persoalan yang muncul ibarat angin, kadang kencang dan kadang sepoi-sepoi, heboh sebentar lalu menghilang. Persoalan itu hanya ramai diomongkan tetapi sering tidak diselesaikan secara tuntas. Seolah-olah bangsa ini tidak mempunyai komitmen untuk menyelesaikan

masalah atau kalau pun mempunyai komitmen tetapi tidak konsisten dalam melaksanakannya. Tulisan ini menyoroti secara umum persoalan-persoalan tersebut serta langkah-langkah apa yang dapat dilakukan untuk membuka simpul dari kekusutan berbagai persoalan tersebut.

B. MASALAH SEPUTAR HARI RAYA

Setiap tahun masing-masing pemeluk agama selalu merayakan hari besarnya. Secara kebetulan dalam triwulan terakhir 2007, tiga hari besar keagamaan berlangsung secara berdekatan. Hari raya Idul Fitri dirayakan pada pertengahan bulan Oktober 2007, sementara hari raya Idul Adha dan Natal dirayakan pada bulan Desember 2008. Sesudah ketiga hari raya tersebut menyusul kemudian Tahun Baru yang dirayakan oleh seluruh umat di dunia. Di seputar hari-hari besar yang terjadi setiap tahun itu selalu saja menyisakan persoalan yang sama, antara lain melonjaknya harga-harga bahan pokok, meningkatnya tarif angkutan, serta belum siapnya infrastruktur sektor perhubungan, khususnya angkutan darat.

Menjelang Hari Raya Idul Fitri misalnya, atau bahkan ketika hendak memasuki bulan Ramadhan harga-harga kebutuhan pokok di sejumlah pasar tradisional di beberapa daerah mengalami kenaikan antara 10%-40%.¹ Peningkatan harga-harga tersebut mengalami puncaknya sehari sebelum Lebaran. Memang sesuai hukum pasar di mana permintaan jauh lebih tinggi dari penawaran mengakibatkan harga menjadi tinggi. Persoalannya justru terletak di situ karena pada masa-masa menjelang dan pada saat hari raya itulah masyarakat membutuhkan bahan pokok melebihi dari pada biasanya. Untuk menormalkan harga-harga maka pemerintah melakukan operasi pasar tetapi langkah klasik pemerintah tersebut tidak memberi hasil yang optimal. Di tengah kebingungan itu akhirnya pemerintah mengakui bahwa pihaknya tidak bisa menjamin harga komoditas bahan pokok selama bulan puasa dan Idul Fitri, pemerintah hanya bisa menjamin ketersediaan stok.² Pengakuan pemerintah ini mencerminkan ketidakberdayaan pemerintah dalam menstabilkan harga ke tingkat yang normal. Selain itu, jika stok memang aman maka sesuai mekanisme pasar seharusnya harga tidak meningkat secara tajam. Terdapat kemungkinan stok bahan pokok tidak memadai.³ Keadaan seperti ini betul-betul menyulitkan rakyat

kebanyakan. Penderitaan rakyat semakin diperparah oleh naiknya tarif angkutan. Mereka yang mau pulang ke kampung halaman (mudik) harus menghadapi kenaikan tarif yang tinggi. Tarif pesawat naik 100% (seratus persen) dan tiket kapal laut naik 30% (tiga puluh persen).⁴ Beruntung pemerintah menolak untuk memberlakukan tucilah (tarif tambahan) bagi angkutan darat, seperti bus dan kereta api.⁵ Belum lagi ketidaksiapan pemerintah dalam membenahi infrastruktur, seperti jalan, jembatan, dan rel kereta api sehingga para pengguna moda transportasi menjadi tidak nyaman.

Tidak berbeda dengan Hari Raya Idul Fitri, situasi menjelang Hari Raya Idul Adha, Natal, dan Tahun Baru, masyarakat juga mengalami nasib yang sama. Harga-harga terus saja melambung tak terkendali, terutama setelah pemerintah berencana menaikkan harga BBM tertentu pada bulan Januari 2008. Isyarat menaikkan harga BBM itu justru diumumkan menjelang Hari Raya Idul Adha, Natal, dan Tahun Baru sehingga dijadikan alasan bagi para pedagang untuk menaikkan harga. Kebijakan pemerintah itu menunjukkan kurang sensitifnya pemerintah terhadap persoalan yang dihadapi rakyat. Oleh karena itu, keberpihakan pemerintah terhadap rakyat terkait lonjakan harga kebutuhan pokok ini dipertanyakan berbagai kalangan.⁶

¹ *Media Indonesia*, 11 September 2007.

² Penjelasan Menteri Perdagangan RI, Mari Elka Pangestu sebagaimana dimuat harian *Suara Pembaruan*, 13 September 2007.

³ Untuk beras misalnya, menurut Sekretaris Perusahaan Perum Bulog Dedi S. Abdul Khodir, cadangan pemerintah lebih rendah dari ketentuan. Lihat harian *Bisnis Indonesia*, 10 September 2007.

⁴ *Koran Tempo*, 18 September 2007.

⁵ *Bisnis Indonesia*, 22 September 2007.

⁶ Mereka yang mempertanyakan hal itu antara lain mantan Ketua DPR Akbar Tandjung, Wakil Ketua Panitia Anggaran DPR Endin Soefihara, dan ekonom Hendri Saparini, sebagaimana dikutip oleh harian *Suara Karya*, 15 September 2007.

Sebab pemerintahan negara ini dibentuk dengan salah satu tujuannya adalah memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hari raya keagamaan dan tahun baru yang seharusnya menjadi momentum yang baik bagi pemerintah dan bangsa Indonesia untuk berkontemplasi dan mengevaluasi diri, serta memperbaiki citra melalui kebijakan yang populis justru tidak dilakukan. Rakyat menjadi semakin pesimis terhadap pemerintah dalam mewujudkan perbaikan atas kemelut yang semakin menggurita.

C. PEMBENTUKAN KPU

Komisi Pemilihan Umum (KPU) periode 2007-2012 akhirnya terbentuk setelah 6 (enam) dari 7 (tujuh) anggotanya dilantik oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 101/P/2007. Keenam anggota KPU yang dilantik itu adalah Abdul Hafiz Anshary, Sri Nuryanti, Endang Sulastri, I Gusti Putu Artha, Andi Nurpati, dan Abdul Aziz. Sementara salah satu anggota KPU terpilih, yakni Syamsulbahri tidak ikut dilantik karena berstatus tersangka perkara korupsi dan menunggu proses hukumnya selesai terlebih dahulu.⁷ Abdul Hafis Anshary sendiri terpilih sebagai Ketua KPU secara aklamasi dalam Rapat Pleno KPU yang dihadiri keenam anggota KPU tersebut. Paling tidak terdapat tiga persoalan yang patut dicatat berkaitan dengan KPU periode ini, yakni *pertama*, kontroversi proses seleksi anggota KPU

hingga pelantikannya; *kedua*, kontroversi anggaran pemilu; dan *ketiga*, beban pekerjaan yang berat yang harus dihadapi ke depan. Tanpa menganggap persoalan lain tidak penting, tetapi yang paling mendapat perhatian utama masyarakat adalah persoalan yang pertama, yakni kontroversi proses seleksi calon anggota KPU.

Kontroversi proses seleksi sudah muncul sejak pembentukan Tim Seleksi calon anggota KPU karena seluruh Tim Seleksi berasal dari kalangan perguruan tinggi (akademisi), padahal seharusnya ada anggota Tim Seleksi dari unsur profesional dan masyarakat.⁸ Selain itu, mereka dinilai banyak kalangan kurang memiliki pengalaman dalam penyelenggaraan pemilu sehingga dikhawatirkan tidak mampu melakukan tugasnya dengan baik.⁹ Buktinya Tim Seleksi ternyata meloloskan orang yang terindikasi kuat dan bahkan sudah menjadi tersangka dalam kasus korupsi. Selain itu, beberapa tuduhan yang tidak sedap juga ditujukan kepada Tim Seleksi ini, antara lain: *pertama*, tergusurnya wajah-wajah lama dan beberapa nama yang populer, kendati mereka itu mempunyai

⁸ Pasal 12 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

⁹ Seperti dikemukakan oleh Koordinator ICW, Ridaya Laodengkowe yang bersama enam LSM lainnya tergabung dalam Jaringan Pemantau Seleksi Calon Penyelenggara Pemilu (JPS-CPP). Enam LSM lainnya adalah Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), Lingkar Madani untuk Indonesia (LIMA), dan Forum Masyarakat Pemantau Parlemen Indonesia (Formappi). *Suara Karya*, 5 Juli 2007.

⁷ *Kompas*, 24 Oktober 2007.

pengetahuan dan pengalaman yang cukup mengenai penyelenggaraan pemilu. Jadi yang dipersoalkan adalah tidak lolosnya orang-orang yang di mata masyarakat dianggap cakap, dan bukan karena ketenaran mereka. *Kedua*, Tim Seleksi dinilai melakukan praktek KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) karena melakukan penunjukan langsung lembaga milik Sarlito Wirawan yang juga adalah salah satu anggota Tim Seleksi untuk melakukan tes tertulis.¹⁰ *Ketiga*, metode tes kesetiaan juga dipersoalkan karena menggunakan model *multiple choice* dalam mendeteksi tingkat kecerdasan, kondisi kejiwaan, dan loyalitas kebangsaan seseorang. Padahal untuk tes semacam itu diperlukan wawancara mendalam.¹¹ Di samping itu, metode seleksi tidak dirumuskan secara tajam dan lebih mengutamakan kecerdasan dan kesetiaan terhadap NKRI, padahal kompetensi dan pengalaman merupakan hal yang paling penting.¹²

Berbagai pandangan negatif di atas menggambarkan ketidakpercayaan publik terhadap Tim Seleksi anggota KPU tersebut.¹³ Padahal sesungguhnya minimal

terdapat tiga syarat yang harus diperhatikan Tim Seleksi dalam memilih calon anggota KPU, yakni:¹⁴ *pertama*, memiliki kapasitas atau kemampuan atau kecakapan dalam penyelenggaraan pemilu; *kedua*, bermoral baik yang diindikasikan oleh kejujuran dan adil, serta memiliki *track record* yang baik, dalam arti bersih atau tidak pernah tersangkut dalam masalah hukum, seperti korupsi dan tindak kriminal lainnya; dan, *ketiga*, independen dalam arti tidak memihak dan partisan atau menjadi anggota salah satu partai politik. Jika salah satu dari persyaratan pokok tersebut tidak terpenuhi maka seyogyanya calon yang bersangkutan ditolak. Sebab jika tidak, tentu akan menimbulkan persoalan di belakang hari, seperti yang menimpa calon atas nama Syamsulbahri.

Problema Syamsulbahri sebagai akibat dari keteledoran Tim Seleksi berimplikasi kepada lembaga-lembaga terkait dalam proses pembentukan KPU selanjutnya, seperti penetapan calon oleh Presiden, pemilihan oleh DPR, dan pengesahan oleh Presiden, serta Syamsulbahri sendiri. Dalam menetapkan 21 calon anggota KPU untuk diajukan kepada DPR, sesungguhnya Presiden dapat mencoret nama yang dianggap tidak layak yang diajukan Tim Seleksi karena Tim Seleksi hanya membantu Presiden¹⁵ dan dapat minta nama pengganti. Sebab bagaimanapun juga yang bertanggungjawab atas semua calon anggota KPU yang akan diajukan itu adalah Presiden

¹⁰ Pada awalnya Tim Seleksi mengaku tes tertulis calon anggota KPU dikerjakan oleh Universitas Indonesia (UI) tetapi setelah dibantah baru diakui dikerjakan secara individual oleh Sarlito Wirawan, *Suara Pembaruan*, 7 Agustus 2007.

¹¹ Dikemukakan oleh sosiolog Universitas Indonesia, Imam Prasodjo seperti dikutip oleh harian *Kompas*, 8 Agustus 2007.

¹² Diungkapkan oleh psikolog Universitas Indonesia, Hamdi Muluk sebagaimana dimuat oleh harian *Media Indonesia*, 1 September 2007.

¹³ Lihat misalnya Jeffrie Geovanie, "Seleksi KPU Nan Heboh Itu", dalam *Suara Pembaruan*, 3 September 2007. Juga Ibrahim Fahmy Badoh, "Menggugat Proses Seleksi Komisi Pemilu", dalam *Koran Tempo*, 19 September 2007.

¹⁴ Disarikan dari Pasal 11 UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

¹⁵ Pasal 12 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

sendiri. Namun entah karena keterbatasan waktu atau sebab yang lain, Presiden tidak mau menggunakan kewenangannya itu. Akhirnya 21 calon anggota KPU hasil Tim Seleksi itu yang merupakan bola panas digelindingkan begitu saja ke DPR untuk dipilih.

DPR dalam memilih juga sangat tergantung dari calon yang diajukan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi Tim Seleksi, karena itu tidak ada jalan lain selain memilih di antara calon-calon yang diajukan tersebut. Sebetulnya DPR mempunyai wewenang untuk memberi rangking rendah kepada calon yang tidak bersih, sebagaimana memberi perlakuan yang sama kepada calon yang tidak mempunyai kapasitas dan independensi. Namun DPR tidak menggunakan kewenangannya itu dengan baik sehingga tetap meloloskan calon yang tidak bersih itu dalam kelompok rangking 7 (tujuh) teratas untuk disahkan oleh Presiden.

Bagi Presiden sendiri, juga akhirnya dihadapkan pada dilema dengan bola panas yang dikembalikan DPR karena tidak bisa melakukan pengesahan diluar yang telah disepakati oleh DPR.¹⁶ Beruntunglah pihak Syamsulbahri meminta agar pelantikan dirinya ditunda¹⁷ sehingga Presiden hanya melantik enam dari tujuh anggota KPU terpilih. Persoalan menjadi semakin rumit tatkala Presiden dinilai telah melanggar undang-undang karena

seharusnya Presiden melantik ketujuh anggota KPU.¹⁸ Namun persoalannya tidak terdapat sanksi apa pun dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sehingga biarpun Presiden melanggar ketentuan-ketentuan dalam UU ini maka tidak berimplikasi apa-apa.

Barangkali yang dapat dilakukan hanyalah mencatatnya dan dapat dijadikan sebagai referensi dalam pemilihan Presiden mendatang. Atau paling jauh menariknya ke atas sebagai pelanggaran atas konstitusi karena UU merupakan kepanjangan tangan dari konstitusi. Tetapi sekali lagi pelanggaran terhadap konstitusi juga tidak mempunyai efek apapun terhadap Presiden, kecuali pelanggaran hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945. Pasal yang memberi ruang bagi pemberhentian Presiden ini hanya menyebutkan bahwa pelanggaran hukum yang dimaksud hanya berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Jadi pelanggaran terhadap UU Penyelenggara Pemilihan Umum tidak termasuk dalam kategori pelanggaran hukum sebagaimana diatur oleh Pasal 7A UUD 1945, sehingga tidak berimplikasi apapun.

Sementara itu, bagi Syamsulbahri pribadi juga menjadi persoalan sendiri: Dia akhirnya harus kehilangan hak dan kewajiban konstitusionalnya karena tidak menjadi anggota KPU meski telah terpilih.

¹⁶ Pasal 16 UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

¹⁷ Permohonan agar tidak dilantik diajukan Syamsulbahri melalui surat yang diterima Presiden pada tanggal 17 Oktober 2007. Lihat *Kompas*, 19 Oktober 2007.

¹⁸ *Koran Tempo*, 20 Oktober 2007 dan *Suara Pembaruan*, 22 Oktober 2007.

Dalam konteks ini, Presiden sesungguhnya tidak mempunyai wewenang menunda pelantikan Syamsulbahri karena Presiden bukan badan peradilan yang dapat menentukan benar salahnya Syamsulbahri. Lain halnya ketika Syamsulbahri masih menjadi calon anggota KPU yang hendak diajukan ke DPR, Presiden sebenarnya masih dapat mencoret namanya. Tetapi setelah terpilih, Presiden seharusnya tetap melantiknya hingga yang bersangkutan dinyatakan bersalah dan ketika itu ia dapat diberhentikan. Baru setelah itu dapat diganti dengan calon terpilih yang berada pada peringkat di bawahnya.¹⁹ Namun ternyata Komisi II belum menentukan ranking 8 dan seterusnya dari calon-calon yang ada sehingga sebetulnya belum ada calon pengganti dan perlu proses pemilihan ulang.²⁰

Persoalan yang tampaknya sepele ternyata menjadi begitu rumit dan berdampak luas. Selain ada pihak yang kehilangan hak konstitusionalnya, kasus ini juga menjadi beban KPU karena tidak mempunyai *squad* lengkap (hanya beranggotakan enam orang) sehingga dapat mengganggu kinerjanya. Pihak lain yakni anggota terpilih kedelapan yang seharusnya menjadi pengganti juga tersandera hak-haknya. Persoalan pun menjadi "tergantung" tanpa penyelesaian yang jelas. Bila harus mencari siapa yang salah dalam hal ini juga tidak bisa ditimpakan pada Presiden

sendiri meski memang dia yang paling bertanggungjawab. Tim Seleksi dan DPR ikut memberi andil yang signifikan dalam kasus ini.

D. UU BIDANG POLITIK

Satu setengah tahun lagi Indonesia akan melaksanakan pemilihan umum, baik untuk anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) maupun eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden). Berbagai persiapan telah dimulai, termasuk di antaranya usaha perbaikan terhadap UU Bidang Politik, yakni UU Pemilu Legislatif, UU Partai Politik, UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun, yang sudah dibahas DPR baru RUU Pemilu dan RUU Partai Politik, sementara RUU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta RUU Susduk menyusul. RUU Partai Politik sendiri sudah disetujui oleh DPR dan Pemerintah untuk disahkan menjadi UU pada 6 Desember 2007. Amandemen terhadap keempat UU ini diharapkan dapat meningkatkan proses demokratisasi dan perbaikan pelaksanaan pemilu.

Dalam pembahasan RUU Pemilu dan RUU Partai Politik terdapat beberapa persoalan krusial yang memerlukan pembahasan mendalam dan waktu panjang. Untuk RUU Pemilu misalnya, terdapat soal kampanye, sengketa pemilu, daerah pemilihan, sistem pemilu, jumlah caleg, jumlah kursi, *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*, serta penetapan calon jadi. Sementara dalam pembahasan RUU Partai Politik, yang mencuat adalah syarat pembentukan parpol, asas dan ciri parpol, keterwakilan perempuan

¹⁹ Pasal 29 ayat (4a) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

²⁰ Dikemukakan oleh anggota Komisi II dari Fraksi Partai Golkar (F-PG), Ferry Mursyidan Baldan sebagaimana dikutip oleh harian *Republika*, 6 November 2007.

dalam kepengurusan parpol, keuangan parpol, fungsi parpol, sengketa parpol, dan sanksi.²¹

Perdebatan sengit mengenai ketentuan tentang sistem pemilu terjadi karena adanya dua aras pendapat yang berbeda secara tajam.²² Di satu pihak, F-PDI dan F-PG menghendaki sistem proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas. Menurut mereka, sistem ini memadukan antara kedaulatan rakyat dan partai dalam menentukan calon terpilih. Artinya calon terpilih ditentukan oleh dua kemungkinan, yakni berdasarkan nomor urut yang ditentukan oleh partai dan persentase minimal perolehan suara yang diperoleh setiap caleg. Golkar menghendaki angka perolehan suara minimal berkisar 25% sampai 50%. Di pihak yang lain, fraksi-fraksi seperti F-PPP, F-PKS, F-PAN, dan F-PKB menghendaki sistem proporsional terbuka murni, yakni calon terpilih ditentukan oleh suara terbanyak. Ini sejalan dengan usulan pemerintah dalam draf RUU Pemilu.

Pasal lain yang juga alot adalah mengenai *electoral threshold* yang sudah menjadi perdebatan sengit sejak perbincangan mengenai isi Daftar Isian Masalah (DIM) RUU Pemilu. Parpol Islam seperti Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), serta Partai Bulan Bintang (PBB) menolak keras usulan Partai

Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan Partai Golkar (PG). Usul PDI-P dan PG dituding sebagai niat untuk memberangus keberadaan parpol kecil sehingga pembentukan UU hanya didasarkan kepentingan kelompok dan bukan kepentingan bersama.²³

Dalam soal kampanye, Fraksi Partai Golkar (F-PG) dan Fraksi Partai Demokrat (F-PD) menghendaki agar pegawai negeri sipil (PNS) boleh mengikuti kampanye pemilu karena mengikuti kampanye merupakan konsekuensi logis dari hak PNS mengikuti pemilu. Sedangkan F-PPP tidak setuju kalau PNS boleh ikut pemilu, meski PNS memiliki hak pilih yang sama dengan warga negara lainnya karena kehadiran mereka dalam kampanye akan berimplikasi serius bagi keutuhan PNS dalam kapasitasnya sebagai pelayan publik.²⁴ Setelah perdebatan panjang, akhirnya Rapat Panitia Kerja (Panja) menyepakati bahwa PNS boleh menjadi peserta kampanye dalam kapasitas sebagai pribadi tetapi dilarang menggunakan atribut partai dan menggunakan fasilitas negara.²⁵ Demikian pula dengan anak-anak dan tentara boleh ikut kampanye, asalkan anak-anak itu sudah berusia 12 tahun dan tentara tidak boleh menggunakan atribut kedinasan.²⁶

Keinginan Parpol agar boleh ikutsertakan PNS, tentara, dan anak-anak

²¹ Sebagaimana dijelaskan oleh Ketua Pansus RUU Pemilu Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) dan Ketua Pansus RUU Parpol Ganjar Pranowo (F-PDIP) seperti dikutip oleh harian *Media Indonesia*, 3 November 2007.

²² *Media Indonesia*, 6 Oktober 2007.

²³ *Republika*, 13 September 2007.

²⁴ Dikemukakan oleh masing-masing wakil Fraksi, seperti Sofyan Mile dan Asep Sudjana dari F-PG, Agus Hermanto dari F-PD, dan Lukman Hakim dari F-PPP sebagaimana dimuat oleh harian *Media Indonesia*, 10 Oktober 2007.

²⁵ *Suara Pembaruan*, 13 November 2007.

²⁶ *Koran Tempo*, 9 November 2007.

mendapat tanggapan dari berbagai kalangan. *Pertama*, keinginan tersebut dianggap kebablasan karena pelibatan personel TNI, Polri, dan PNS dalam kampanye pemilu hanya akan menimbulkan persoalan. Apalagi tentara sendiri tidak mau memakai hak pilihnya sehingga usul itu tidak relevan. *Kedua*, prajurit TNI dilarang menjadi anggota parpol dan karenanya bukan anggota parpol sehingga dilarang pula ikut dalam kampanye. Keinginan parpol itu dapat memecah-belah TNI karena berpihak pada parpol sehingga bisa merusak bangsa. Sebagai alat dan abdi negara, TNI tidak boleh berpihak.²⁷ *Ketiga*, TNI-AD keberatan bila prajuritnya diperbolehkan ikut kampanye pemilu, meskipun dalam kapasitas pribadi untuk menghindari kesalahpahaman dan tidak mau dikambinghitamkan. Prajurit TNI harus tetap netral dalam kegiatan politik.²⁸

Sementara, masalah yang paling panas di antara pasal-pasal krusial dalam pembahasan RUU Partai Politik adalah mengenai asas dan ciri parpol. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Demokrat (PD), dan Partai Golkar (PG) mengusulkan agar partai politik (parpol) di Indonesia harus berasaskan Pancasila dan UUD 1945. Sebab ketentuan lama yang menyatakan bahwa asas parpol tidak boleh bertentangan dengan Pancasila ternyata masih multitafsir. Sedangkan

Partai Keadilan dan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) menolak usulan tersebut. Mereka berpendapat bahwa selain mencoba memutar arah jarum jam, penyamaan asas parpol dengan Pancasila adalah wacana yang mubazir dan bertentangan dengan arus reformasi yang sudah berjalan. Asas dan ideologi Islam merupakan ciri khas mereka dan Bung Karno sebagai penggagas Pancasila tidak pernah memaksa semua golongan berasaskan Pancasila.²⁹ Bahkan tujuh fraksi, yaitu F-PPP, F-PAN, F-KB, F-PKS, F-Bintang Pelopor Demokrasi, F-PBR, dan F-PDS juga menolak usulan ketiga Fraksi itu dan mendukung usulan pemerintah.³⁰ Dalam RUU Parpol, pemerintah mengusulkan: "Asas parpol tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945."

Hingga disetujui untuk disahkan menjadi UU, masalah asas dan ciri parpol ini tetap menjadi perdebatan. Kompromi yang dicapai disertai dengan nota catatan oleh lima fraksi. Mereka keberatan dengan rumusan Pasal 9 ayat (3) yang mengatakan bahwa asas dan ciri partai politik sebagaimana termaktub dalam ayat (1) dan ayat (2) merupakan penjabaran dari Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebab rumusan tersebut dapat menimbulkan salah tafsir seolah-olah menyubordinasikan asas partai mereka, yaitu asas Islam.³¹

²⁷ Lihat misalnya pendapat peneliti LIPI Indria Samego dan mantan Kepala Staf Teritorial TNI Letjen (Purn) Agus Widjojo sebagaimana dikutip oleh harian *Kompas*, 10 November 2007.

²⁸ Pernyataan KSAD Jenderal Djoko Santoso seperti dimuat oleh harian *Republika*, 10 November 2007.

²⁹ *Republika*, 13 September 2007.

³⁰ *Kompas*, 27 September 2007.

³¹ Lima fraksi yang memberi nota keberatan adalah Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Fraksi

Sebenarnya masih banyak perbedaan pendapat yang terjadi antar-fraksi di DPR mengenai RUU Pemilu dan Parpol, tetapi beberapa hal di atas telah menggambarkan tarik menarik kepentingan yang cukup alot. Di satu sisi, partai besar seperti Partai Golkar, PDI-P, dan PD yang berwawasan kebangsaan menginginkan agar asas partai adalah Pancasila. Selain itu, partai-partai ini juga menghendaki *electoral threshold* yang tinggi untuk membatasi jumlah partai. Kepentingan-kepentingan kelompok (partai) yang mendominasi perdebatan menjadikan produk UU berpihak kepada kelompok (partai) tertentu dan jarang berpihak kepada kepentingan bangsa seluruhnya.

E. MASALAH PILKADA

Ekses demokrasi sebagai salah satu buah reformasi kini mulai dituai bangsa Indonesia setelah menabur berbagai kesembronoan dalam pengelolaannya. Peraturan yang seharusnya ikut mengawal tingginya etika moral justru memberi peluang perilaku yang ego-centris tanpa solusi yang jelas. Akibatnya konflik terus terjadi tanpa ada pihak yang mampu menyelesaikan secara tuntas dan bahkan menjadi bahaya laten di waktu-waktu berikutnya.

Salah satu contohnya adalah pelak-

sanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang merupakan hasil pesemaian demokrasi di tingkat lokal. Di beberapa daerah Pilkada diwarnai oleh berbagai aksi protes yang sering berbuntut kerusuhan. Setidaknya terdapat dua penyebab dari terjadinya aksi protes, yaitu: *pertama*, ketidakmampuan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dalam melaksanakan Pilkada secara jujur dan adil; *kedua*, ketidaksiapan para kompetitor untuk menerima kekalahan; dan *ketiga*, kontroversi yang ditimbulkan dari ketidakjelasan aturan sehingga menimbulkan banyak interpretasi.

Beberapa kasus Pilkada yang diwarnai oleh aksi protes dan kerusuhan dalam triwulan terakhir 2007, di antaranya terjadi pada pemilihan gubernur di Maluku Utara dan Sulawesi Selatan. Pemilihan gubernur di Maluku Utara sudah rusuh sejak pendaftaran pasangan calon, di mana ribuan pendukung pasangan Sultan Ternate, Mudaffar Sjah dengan Rusdi Hanafi mengamuk dan bentrok dengan aparat keamanan akibat pasangan tersebut tidak lolos verifikasi. Para pendukung Sultan Ternate merusak fasilitas umum seperti pot bunga di pinggir jalan dan merobohkan pohon di sepanjang jalan menuju bandara sehingga penerbangan lumpuh, sementara sembilan pendukung Mudaffar-Hanafi tertembak peluru karet yang dilepaskan aparat.³²

Pilkada di Maluku Utara ini menjadi semakin panas ketika KPUD Maluku Utara dengan SK No. 20/Kep/PGWG/2007 tanggal 16 November 2007 menetapkan

Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS), Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (F-BPD), dan Fraksi Partai Bintang Reformasi (F-PBR). Sementara fraksi-fraksi yang menyetujui adalah Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Demokrat (F-PD), Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB), dan Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS). Lihat harian *Kompas*, 7 Desember 2007.

³² *Kompas*, 23 Agustus 2007.A

pasangan nomor 2 atas nama Thaib Armain – Abdul Gani Kasuba memenangkan Pilkada dengan perolehan 179.020 suara. Mereka mengungguli pasangan Abdul Gafur – Abdul Rahim Fabanyo yang memperoleh 178.157 suara, pasangan Antoni Charles Sunarjo – HM Drakel dengan 76.117 suara, dan Irvan Eddison – Atik Achmad dengan 45.983 suara.³³ Pasalnya, kemenangan tipis Armain – Kasuba atas Gafur – Fabanyo ditengarai adanya penggelembungan suara sehingga KPU Pusat menyatakan keputusan KPU Maluku Utara tidak mempunyai kekuatan hukum karena tidak melalui prosedur sesuai perundang-undangan yang berlaku. KPU juga mengambil-alih rapat pleno rekap dan penghitungan suara.³⁴

Setelah rapat pleno tertutup, KPU akhirnya menetapkan Abdul Gafur – Abdul Rahim Fabanyo terpilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku Utara dengan meraih 181.889 suara, sedangkan Armain – Kasuba tetap mendapat 179.020 suara. Pengambilalihan rekap dan penghitungan suara itulah yang semakin memperuncing persoalan yang sudah panas. Saksi dari pihak Armain – Kasuba menolak menandatangani berita acara rekapitulasi dan menyatakan pihaknya akan membawa masalah ini ke Mahkamah Agung karena sejak awal berkeyakinan Keputusan KPU Maluku Utara sah dan konstitusional, sedangkan keputusan KPU Pusat justru inkonstitusional.³⁵

Persoalan pun beralih dan yang menjadi sorotan banyak kalangan justru masalah pengambilalihan oleh KPU Pusat tersebut. *Pertama*, KPU Pusat dinilai rawan dijadikan alat politik kelompok tertentu dan didesak agar memberi penjelasan kepada publik mengenai pengambilalihan rekapitulasi penghitungan suara Pilkada Maluku Utara. KPU Pusat tidak seharusnya intervensi terlalu jauh atas kinerja KPUD dan mesti memberi kesempatan kepada KPUD untuk menjelaskan kinerjanya.³⁶ *Kedua*, keputusan KPU sangat lemah dasar hukumnya karena wewenang KPU hanya sebatas supervisi atau memfasilitasi. KPU Pusat hanya boleh mengambilalih jika KPUD tidak mampu melaksanakan proses Pilkada, sementara keputusan tetap di tangan KPUD. Jika ada pihak yang kecewa dan tidak puas dengan hasil penetapan KPUD, yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan secara hukum ke Mahkamah Agung.³⁷

Meski mendapat banyak tanggapan, KPU tetap pada keputusannya dan menguatkannya dengan menerbitkan SK No. 158/SK/KPU/2007 tentang Penetapan

³⁶ Diungkapkan oleh Koalisi Masyarakat Pemantau Pemilu yang beranggotakan 12 kelompok masyarakat madani dan Ketua Divisi Politik Konsorsium Reformasi Hukum Nasional Yulianto sebagaimana dimuat harian *Kompas*, 24 November 2007.

³⁷ Pendapat ini diungkapkan secara senada oleh Koordinator Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Didik Supriyanto, Direktur Eksekutif Lingkar Masyarakat Madani (Lima) Ray Rangkuti, Ketua DPP Partai Demokrat Anas Urbaningrum, dan pengamat politik CSIS Indra J. Piliang sebagaimana dikutip oleh harian *Republika*, 24 November 2007.

³³ *Suara Karya*, 19 November 2007.

³⁴ Penjelasan Ketua KPU Abdul Hafiz Anshary sebagaimana dikutip oleh harian *Republika*, 20 November 2007.

³⁵ *Kompas*, 23 November 2007.

Pasangan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku Utara. Namun pasangan Abdul Gafur – Abdul Rahim Fabanyo tidak bakal bisa segera dilantik karena harus menunggu proses hukumnya selesai terlebih dahulu. Selain itu, pihak Depdagri sedang memproses penetapan penjabat gubernur dan untuk sementara Sekda diminta melaksanakan tugas sehari-hari Gubernur Maluku Utara untuk menjaga kontinuitas jalannya pemerintahan.³⁸

Pilkada yang cukup panas juga terjadi di Sulawesi Selatan, di mana berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara di 23 kabupaten/kota yang dilakukan KPUD, pasangan Syahrul Yasin Limpo dan Agus Arifin Nu'mang berhasil memenangkan pemilihan gubernur dan wakil gubernur dengan perolehan 1.432.572 (39,53%) suara. Pasangan ini unggul atas pasangan Amin Syam – Mansyur Ramli yang memperoleh 1.404.910 (38,76%) suara. Rekapitulasi penghitungan suara ini mendapat beberapa kali protes dari saksi pasangan Amin – Mansyur dan Azis – Mubyl karena tidak tersegelnya amplop hasil rekap dari Kabupaten Takalar dan rusaknya segel kotak suara dari Kabupaten Soppeng.³⁹

³⁸ *Media Indonesia*, 28 November 2007.

³⁹ Pasangan Syahrul Yasin Limpo – Agus Arifin Nu'mang diusung oleh gabungan partai-partai seperti Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), dan Partai Damai Sejahtera (PDS). Sementara pasangan Amin Syam – Mansyur Ramli didukung oleh Partai Golkar, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrat (PD), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Lihat harian *Republika*, 15 November 2007.

Hasil penghitungan tersebut segera mendapat reaksi dari ratusan masa yang terdiri dari empat kelompok dengan mendatangi kantor Panwaslu Sulsel. Massa melempari ruang serba guna Gedung Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) Sulsel yang sebagian ruangnya dijadikan kantor Panwaslu tersebut sehingga kaca-kacanya pecah berserakan. Mereka mendesak Panwasda mengeluarkan rekomendasi agar KPUD menunda proses penetapan pemenang Pilkada karena terjadi kecurangan di sejumlah daerah, seperti Kabupaten Gowa, Bone, dan Tana Toraja. Bahkan di ketiga daerah ini mereka menuntut dilakukan pemilihan ulang.⁴⁰ Namun KPUD Sulsel akhirnya menetapkan pasangan Syahrul Yasin Limpo – Agus Arifin Nu'mang sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih.⁴¹ Sementara pasangan Amin – Mansyur menyatakan tidak dapat menerima keputusan KPUD Sulsel dan akan mengajukan gugatan ke Mahkamah Agung.

Dalam sistem demokrasi, berbeda pendapat sangat dihargai dan dilindungi, tetapi di negeri ini masih saja ada pihak-pihak yang ingin memaksakan pendapatnya bahkan dengan kekerasan. Sistem demokrasi selalu menyediakan ruang dan cara untuk menyelesaikan terjadinya perbedaan pendapat, termasuk jika terjadi konflik. Namun ruang dan cara yang tersedia tidak dimanfaatkan dengan

⁴⁰ *Republika*, 16 November 2007.

⁴¹ Penetapan ini dilakukan KPUD Sulsel dalam rapat pleno tertutup, tanpa dihadiri oleh ketiga pasangan yang ikut dalam Pilkada meski mereka telah diundang. Lihat *Kompas*, 17 November 2007.

sepantasnya dan justru menggunakan cara-cara sendiri yang tidak sesuai dengan sistem yang telah disepakati. Penggunaan kekerasan sudah waktunya dihentikan karena hanya akan merugikan diri sendiri dan orang lain, karena itu kembalilah pada cara-cara resolusi konflik yang elegan yang telah disediakan oleh sistem. Dalam Pilkada misalnya, jika tidak sepakat dengan hasilnya atau telah terjadi kecurangan dalam prosesnya, pihak yang dirugikan dapat mengajukan keberatan kepada Panwasda dan KPUD, atau Mahkamah Agung. Keberatan itu diajukan dengan data-data yang valid dan bukan berdasarkan isu atau kabar angin apalagi disertai kekerasan.

Memang sering terjadi di mana suatu sistem kurang sempurna tetapi semua pihak harus tunduk pada sistem yang telah ditetapkan bersama itu. Sekiranya sistem memerlukan perbaikan maka harus diperbaiki secara bersama pula. Jadi semua itu ada aturannya, ada formulanya, karena itu mesti dijalankan sesuai dengan pakem (ketentuan)-nya. Kesadaran macam inilah tampaknya yang kurang dimiliki oleh para elite politik dan para pendukungnya yang suka melakukan pemaksaan kehendak dengan kekerasan. Sikap mau menang sendiri dan kurangnya kesadaran seperti itu akan mengakibatkan *set-back* bagi demokrasi di negeri ini.

F. PENEGAKAN HUKUM

Dalam tiga bulan terakhir tahun 2007 terjadi berbagai peristiwa yang mengejutkan dalam bidang hukum. Sebut saja misalnya kasus Majelis Hakim Pengadilan Negeri Medan yang membebaskan terdakwa Adelin Lis dalam kasus pembalakan

liar yang diduga merugikan negara sebesar Rp 900 miliar. Terdakwa dinyatakan bebas karena perusahaan miliknya yaitu PT. Keang Nam Development Indonesia (KNDI) adalah perusahaan swasta yang tidak pernah menggunakan keuangan negara. Selain itu terdakwa juga tidak terbukti melakukan perambahan hutan karena izin hak penggunaan hutan KNDI masih berlaku hingga 2049.⁴² Pembebasan Adelin Lis memang bukan peristiwa pertama yang terjadi di Indonesia, tetapi pembebasan itu tetap mengejutkan sekaligus mengecewakan banyak pihak. Pihak kepolisian dan kejaksaan misalnya, mereka sangat kecewa karena sudah merasa optimal menyidik dan membuat surat dakwaan yang disertai banyak bukti agar Adelin tidak lolos dari jeratan hukum. Kalangan lainnya bahkan menilai putusan bebas itu sebagai cerminan dari gagalnya penegakan hukum terhadap pelaku pembalakan liar (*illegal logging*).

Pencarian terhadap siapa yang paling bertanggungjawab atas munculnya vonis bebas itu pun terus bergulir. *Pertama*, ada dugaan bahwa vonis bebas itu tidak terlepas dari intervensi Menteri Kehutanan MS Kaban. Ia pernah mengirim surat resmi ke Kapolri dan Kapolda Sumut yang antara lain meminta kepada Kapolda Sumut memeriksa secara obyektif, menyatakan bentuk pelanggaran itu bersifat obyektif, bersifat administratif, dan bukan pidana.

⁴² Berbeda dengan kerugian negara yang diakibatkan oleh aktivitas Adelin Lis berdasarkan audit BPK itu, data Reskrim Polda Sumut menyebutkan kerugian negara akibat kerusakan lingkungan sebesar Rp 427 triliun. Lihat *Media Indonesia*, 6 November 2007.

Surat itulah yang dijadikan dasar oleh majelis hakim untuk membebaskan Adelin Lis dari segala tuntutan jaksa. Jika memang hanya pelanggaran administratif, mengapa Menhut tidak menindaklanjuti pelanggaran itu. Presiden pun diminta untuk mengevaluasi ulang jabatan Menhut MS Kaban.⁴³

Kedua, lemahnya surat dakwaan jaksa penuntut umum karena sejak awal jaksa dalam dakwaannya menyebutkan penebangan dilakukan di areal HPH. Jadi tidak ada pembalakan liar.⁴⁴ Oleh karena itu, kemampuan dan profesionalisme kejaksan patut dipertanyakan. *Ketiga*, kelemahan majelis hakim yang memutus perkara Adelin Lis. Pengadilan Tinggi Sumatera Utara sudah meminta keterangan empat dari lima anggota majelis hakim. Pengadilan Negeri Medan tersebut serta melakukan eksaminasi dan pembedahan terhadap putusan bebas yang diberikan kepada terdakwa. Hasil itu akan dibahas oleh MA untuk memutuskan apakah putusan bebas terhadap Adelin Lis sudah benar atau tidak. Jika terbukti tidak benar, maka akan ada sanksi berupa peneguran, penurunan pangkat, atau pemecatan.⁴⁵ Na-

mun MA sendiri memastikan tidak akan melakukan eksaminasi karena ada upaya hukum lanjutan sehingga pemeriksaan menjadi wewenang majelis kasasi.⁴⁶ Komisi Yudisial (KY) juga melakukan klarifikasi terhadap majelis hakim tersebut berkaitan dengan fakta di persidangan hingga dakwaan jaksa. Namun anggota majelis hakim yang ditemui menolak memberikan salinan putusan kasus itu karena belum ada ijin dari Ketua Pengadilan Tinggi Sumatera Utara atau MA selaku atasan mereka.⁴⁷ Meski demikian, KY menemukan adanya indikasi ketidakberesan proses peradilan karena terkait dengan prosedur aturan peradilan, hakim tidak menempuh upaya yang optimal. Seharusnya hakim berupaya keras menghadirkan bukti materiil dalam persidangan, termasuk bukti berupa kayu hasil pembalakan liar yang berada di hutan dengan melakukan sidang di tempat.⁴⁸

periksa itu adalah Jarasmen Purba, Dolman Sinaga, Ahmad Semma, dan Robinson Tarigan. Sementara Ketua Majelis Hakim Arwan Byrin belum bisa dimintai keterangan karena berada di Jakarta. Periksa harian *Republika*, 10 November 2007.

⁴³ Menurut Rahmad Purba dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Sumatera Utara, surat resmi Menhut yang dikirimkan ke Kapolri dan Kapolda itu bernomor S 259/Menteri Kehutanan/IV/2006 tertanggal 21 April 2006. Lihat *Suara Pembaruan*, 7 November 2007.

⁴⁴ Penilaian tersebut disampaikan oleh penasihat hukum Adelin Lis, Hotman Paris Hutapea, sebagaimana dikutip oleh harian *Kompas*, 7 November 2007.

⁴⁵ Menurut Humas Pengadilan Tinggi Medan, Aspar Siagian, tim pemeriksa dipimpin oleh hakim tinggi Elsa Mutiara Napitupulu. Keempat hakim yang di-

⁴⁶ Penjelasan Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan ketika berkunjung ke Pengadilan Negeri Bandung sebagaimana dikutip oleh harian *Suara Pembaruan*, 14 November 2007.

⁴⁷ Koordinator Bidang Pelayanan Masyarakat KY, Zainal Arifin, dan anggota KY, Soekotjo Soeparto, mendatangi PN Medan dan bertemu dengan dua anggota majelis hakim yang mengadili perkara Adelin Lis, yakni Robinson Tarigan dan Dolman Sinaga. Zainal Arifin menyatakan bahwa mereka baru melakukan klarifikasi dan belum pada tahap pemeriksaan. Lihat harian *Kompas*, 9 November 2007.

⁴⁸ Penjelasan Ketua KY, Busyro Muqoddas, sebagaimana dikutip oleh harian *Koran Tempo*, 15 November 2007.

Begitu ruwet dan tidak jelasnya proses hukum di pengadilan sebagaimana tercermin dalam kasus Adelin Lis maka salah satu agenda utama pemerintahan SBY-JK tampaknya memang sulit dilaksanakan. Senada dengan kasus pembalakan liar (*illegal logging*), pemberantasan korupsi yang juga menjadi salah satu agenda utama pemerintahan SBY-JK tampaknya mengalami hal yang sama. Masih segar dalam ingatan kita pada kasus Soeharto, mantan Presiden RI yang dituduh melakukan korupsi tetapi penyidikannya dihentikan hanya karena yang bersangkutan sakit dan tua. Padahal sakit dan tua tidak dapat dijadikan sebagai unsur untuk menggugurkan kasus pidana korupsi. Kasus pidana hanya bisa gugur jika tidak terdapat cukup bukti atau sudah meninggal dunia atau mengidap penyakit gila. Kasus Soeharto pun menjadi tidak jelas penyelesaiannya.

Kasus pidana korupsi lain yang digugurkan adalah perkara yang menyangkut Direktur Utama PLN Eddie Widiono dan tiga tersangka lainnya dalam kasus korupsi pengadaan dua pembangkit listrik tenaga gas dan uap (PLTGU) di Borang, Sumatera Selatan. Ia sudah sempat ditahan dan ditetapkan sebagai tersangka karena merugikan negara Rp 122 miliar tetapi akhirnya dibebaskan dan pihak Kejaksaan mengeluarkan surat penghentian penuntutan karena kurang bukti.⁴⁹ Kasus ini menjadi menarik

karena Eddie Widiono dan kawan-kawan sudah ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan, dan jika orang sudah ditetapkan sebagai tersangka maka itu berarti bukti-bukti sudah cukup kuat sebagai dasar penahanan dan penetapan sebagai tersangka. Penghentian penuntutan tersebut tentu menimbulkan pertanyaan terhadap profesionalisme kejaksaan dalam menangani perkara korupsi, terutama dalam mengumpulkan bukti-bukti. Selain itu, para tersangka justru menjadi korban dari ketidak-profesionalan itu, seperti masuk tahanan, merusak martabatnya, kehilangan uang dan jabatan, dan semua itu harus dipulihkan.

Kemampuan dan kapasitas aparat hukum juga dipertanyakan dalam kasus lain, di mana empat orang terdakwa kasus Bulog divonis bebas karena tidak terbukti melakukan perbuatan melawan hukum dalam dakwaan primer. Selain itu, mereka juga dinilai oleh majelis hakim tidak memenuhi unsur menyalahgunakan kekuasaan atau kewenangan sehingga memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi.⁵⁰ Tidak pula jelas apakah itu karena kelemahan penuntutan oleh

him, Ketua Panitia Pengadaan Turbin yang juga Deputi Direktur Pembangkitan Energi Agus Darmadi, dan rekanan PLN yakni Direktur Utama PT Cipta Guna Mandiri Johannes Kennedy Aritonang. Lihat harian *Koran Tempo*, 3 November 2007.

⁴⁹ Kepala Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta, Hari Hermansyah menjelaskan pengeluaran surat ketetapan penghentian penuntutan terhadap Eddie Widiono dan kawan-kawan itu di kantornya, didampingi Kepala Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan, Hidayatullah. Tiga terdakwa lainnya adalah Direktur Pembangkitan dan Energi Primer Ali Herman Ibra-

⁵⁰ Para terdakwa itu adalah Imanusafi (Kepala Subdiv Investasi), A. Nawawi (mantan Kepala Subsidi Pusat Jasa Logistik, Satuan Pengawas Internal Bulog), Ruchiyat Soebandi (pensiunan), dan Mika Ramba Kendenan (pegawai Perum Bulog). Mereka didakwa jaksa telah korupsi dengan melakukan perbuatan melawan hukum serta menyalahgunakan kekuasaan sehingga merugikan Perum Bulog Rp 10,116 miliar. Lihat Harian *Kompas*, 8 November 2007.

kejaksaan atau majelis hakim (pengadilan), atau juga karena terdapat intervensi dari pihak lain.

Yang lebih menarik lagi adalah kasus yang menimpa mantan Menteri Kelautan dan Perikanan RI, Rokhmin Dahuri. Ia dinyatakan terbukti bersalah oleh majelis hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) karena telah menerima gratifikasi dan memaksa bawahan mengumpulkan dana sehingga divonis tujuh tahun penjara dan denda Rp 200 juta dan jika tidak dibayar diganti dengan enam bulan kurungan.⁵¹ Majelis hakim Pengadilan Tinggi (PT) Tipikor juga menguatkan putusan Pengadilan Tipikor tingkat pertama itu.⁵² Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa orang-orang yang menerima aliran dana dari mantan Menteri Kelautan dan Perikanan itu tidak diadili. Mereka yang menerima dan mengakuinya antara lain Amien Rais⁵³ dan Sarwono Kusumaatmadja.⁵⁴ Sementara yang juga diduga menerima aliran dana meski membantahnya adalah Akbar Tandjung dan Saifullah Yusuf.⁵⁵

Berbagai peristiwa hukum tersebut membuat rakyat semakin mempertanyakan kredibilitas para penegak hukum di

negeri ini. Kendati semua aparat hukum terlihat begitu serius bekerja tetapi pada ujungnya si terdakwa bebas murni, dan begitu sulit mencari siapa yang seharusnya paling bertanggungjawab. Di tengah kegalauan rakyat itu pula, Antasari Anhar terpilih menjadi Ketua KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi).⁵⁶ Terpilihnya Antasari itu dinilai tidak sesuai harapan publik karena memiliki rekam jejak (*track record*) yang kurang baik. Antasari yang masih menjabat sebagai Direktur Penuntutan pada Bagian Tindak Pidana Umum Kejaksaan Agung ditengarai pernah menerima suap,⁵⁷ berupaya menyuap,⁵⁸ dan gemar bermain judi.⁵⁹ Meski Antasari Anhar membantah semua tuduhan itu, keraguan rakyat terhadap aparat hukum pun semakin besar.

⁵⁶ Antasari Azhar terpilih sebagai Ketua KPK periode 2007-2011 dalam pemilihan di Komisi III DPR dengan meraih 41 suara, mengalahkan Chandra M. Hamzah yang meraih 8 suara. Lihat harian *Kompas*, 7 Desember 2007.

⁵⁷ Dugaan itu muncul ketika anggota Panitia Seleksi, Mas Achmad Santosa mengkonfirmasi kepada Antasari bahwa berdasarkan sebuah laporan, jaksa Antasari pernah mendapat rumah mewah di Pondok Indah, Jakarta Selatan, dalam kaitan perkara Tommy Soeharto (*Koran Tempo*, 4 September 2007).

⁵⁸ Periksa penjelasan anggota Koalisi Pemantau Peradilan (KPP) Adnan Topan Husodo yang secara eksplisit mengatakan bahwa salah satu calon (Pimpinan KPK) yang patut diduga pernah berupaya menyuap adalah Antasari Azhar sebagaimana dikutip oleh harian *Republika*, 3 Oktober 2007.

⁵⁹ Dugaan itu muncul ketika Ahmad Fauzi dari Fraksi Partai Demokrat meminta klarifikasi atas informasi yang menyebutkan bahwa Antasari gemar berjudi bersama rekan kerjanya. Dalam uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan DPR itu, Fauzi juga menyebut nama teman berjudi Antasari. Periksa harian *Koran Tempo*, 4 Desember 2007.

⁵¹ *Kompas*, 24 Juli 2007.

⁵² *Kompas*, 20 November 2007.

⁵³ Mantan Ketua Umum PAN, Amien Rais mengakui menerima dana dari Departemen Kelautan dan Perikanan sebagai sumbangan dana kampanye PAN dan dirinya saat menjadi calon presiden pada Pemilihan Presiden (Pilpres) 2004. Lihat harian *Media Indonesia*, 12 Mei 2007.

⁵⁴ Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari daerah pemilihan DKI Jakarta, Sarwono Kusumaatmadja mengakui pernah menerima dana dari Rokhmin Dahuri sebagai honor selaku penasihat Dewan Maritim Nasional. Lihat harian *Suara Karya*, 4 Juli 2007.

⁵⁵ *Republika*, 26 Juni 2007.

G. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, terdapat beberapa catatan penting yang perlu mendapat perhatian bersama. *Pertama*, pemerintah agar lebih memperhatikan kesejahteraan rakyat melalui kebijakan yang populis sehingga kepercayaan rakyat terhadap pemerintah meningkat. Meski persoalan keuangan dalam APBN penting, tetapi kebijakan penyelamatan anggaran negara tidak harus selalu berakibat pada kesengsaraan bagi rakyat. Setidaknya rakyat tidak terus menerus menderita menghadapi kenaikan harga justru pada waktu mereka mempersiapkan diri pada hari raya, saat mana mereka seharusnya dapat beribadah dengan hati yang tenang dan damai. *Kedua*, proses rekrutmen pejabat publik belum dilakukan secara profesional karena tidak memenuhi standar yang jelas dan serba tertutup. Prosedur mungkin saja terpenuhi tetapi ia bukan hal yang paling penting, melainkan *output* atau hasil akhirnya yaitu orang-orang yang berkualitas dan bersih. Selain itu, Tim Seleksi atas pejabat publik manapun agar terbuka atas kritikan dan masukan dari khalayak sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan sebagai bagian dari partisipasi masyarakat.

Ketiga, wawasan kebangsaan hendaknya menjiwai setiap proses legislasi sehingga produk UU tidak memihak pada kelompok atau kepentingan tertentu, tetapi melindungi kepentingan semua warga negara tanpa perbedaan atas dasar apapun. Dengan demikian selain populis, UU itu juga terstruktur (tidak parsial) dan dapat berlaku dalam jangka panjang (bukan untuk kepentingan sesaat dan jangka pendek)

sehingga tidak terlalu sering mengaman-demen. *Keempat*, para elite masih memiliki ego-centris yang kuat sehingga dalam kompetisi sering tidak siap dengan kekalahan, padahal dalam setiap kompetisi selalu ada yang kalah dan menang. Akibatnya segala cara dipergunakan untuk mencapai kemenangan termasuk menggunakan cara-cara kekerasan dengan mengerahkan para pendukungnya. Elite sebagai pemimpin yang baik semestinya memberikan pendidikan politik yang baik bagi masyarakatnya dan perlu terus belajar menghormati keputusan lembaga-lembaga negara yang sah dan menyelesaikan setiap persoalan melalui cara-cara yang sah pula.

Kelima, di atas semua itu yang paling penting adalah penegakan hukum yang baik dan benar. Tugas ini bukan hanya tanggung jawab pemerintah dan aparat penegak hukum melainkan tanggung jawab bangsa secara keseluruhan. Aparat penegak hukum juga memerlukan dukungan dari masyarakat dalam melaksanakan tugasnya dan bukan sebaliknya justru masyarakat memberi peluang atau dukungan atau bahkan ikut berpartisipasi untuk melakukan tindakan melawan hukum. Kebiasaan memberikan suap atau sogokan kepada aparat penegak hukum merupakan tindakan nyata dari partisipasi dan dukungan masyarakat terhadap tindakan melawan hukum. Untuk itu tindakan semacam itu hendaknya dihentikan agar proses penegakan hukum menjadi kondusif. Yang juga perlu dicatat adalah rekrutmen aparat penegak hukum yang belum menghasilkan pejabat yang benar-benar bersih. Bagaimana kita membersihkan kejahatan jika yang memiliki wewenang untuk membersihkan juga tidak bersih.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Persaingan Menajam di Bawah Pertumbuhan Sedang Indonesia Tahun 2008*

Djisman S. Simandjuntak

Bagian yang besar dari kejadian-kejadian ekonomi tahun 2008 adalah warisan dari tahun 2007 dan sebelumnya, walaupun perhatian kita cenderung semakin terpusat pada perubahan-perubahan terkini dan futuristik. Sesama peramal ekonomi ada sejenis konsensus bahwa kinerja ekonomi dunia dalam 2008 akan melemah dibanding tahun 2007. Krisis kredit perumahan Amerika Serikat menyeret banyak ekonomi-ekonomi lain ke dalam krisis serupa dan resesi berat investasi perumahan memperburuk dampak kenaikan harga komoditas primer, terutama minyak bumi. Dalam ekonomi dunia seperti itu Indonesia mencatat dalam 2007 kinerja yang secara keseluruhan patut disebut sebagai kinerja sedang. Sangat mungkin kinerja sedang itu akan bertahan dalam 2008. Beberapa undang-undang memang sudah disahkan, tetapi pelaksanaannya dihambat oleh macam-macam inersia dalam pemerintah dan birokrasi, parlemen maupun masyarakat legal.

MENGUAT TAPI KALAH CEPAT

Ada beberapa alasan untuk menyebut tahun 2007 sebagai tahun kinerja sedang. Pertumbuhan ekonomi memang membaik, tetapi hanya sedikit menjadi 6,5 persen dari 5,48 persen dalam 2006 dan masih tetap jauh di belakang China, India, dan kini Vietnam. Seperti sebelumnya pertumbuhan terkuat terjadi dalam pengangkutan, telekomunikasi dan listrik, yaitu sektor-sektor nondagang internasional. Sumbangan ekspor bersih memang naik, tetapi berasal terutama dari komoditas primer. Investasi sebagai sumber pertumbuhan hari depan memang menunjukkan tanda-tanda kebangkitan yang menggembirakan. Sebagai persentase produk domestik bruto, ia naik menjadi 24,4 persen dalam triwulan ketiga 2007. Impor mesin-mesin naik dengan tajam. Lalu lintas keuangan dan modal asing menunjukkan surplus, biarpun tidak besar. Harga saham naik dengan tajam seraya mendorong produksi aset produktif. Kredit perbankan juga naik dengan 15 persen, meski penanaman dana dalam SBI yang mengindikasikan intermediasi terbalik juga naik dengan kecepatan

* Tulisan ini pernah dimuat di *Kompas*, 31 Januari 2008.

yang sama. Sampai dengan Agustus 2007 persetujuan penanaman modal dalam negeri (PMDN) sudah naik 51 persen dibandingkan dengan masa yang sama dalam 2006 dan persetujuan penanaman modal asing (PMA) naik dengan 213 persen dalam sembilan bulan pertama 2007.

Inflasi bertahan pada tingkat yang jauh di atas tingkat negara tetangga karena inflasi Indonesia melaju lebih cepat ke arah 7 persen, tetapi tidak menimbulkan reaksi keras dari pemodal yang menikmati kenaikan harga aset yang jauh lebih tinggi. Sementara itu, cadangan devisa yang naik dengan lebih dari US\$ 50 miliar sampai dengan bulan November 2007 menandakan neraca pembayaran yang sehat, terutama karena bagian yang lebih besar dari kenaikan ini berasal dari surplus transaksi berjalan.

Sayang, citra yang dikesankan oleh angka-angka di atas harus dikeruhkan karena beberapa hal. *Pertama*, Indonesia menderita pengangguran yang parah, terutama pengangguran terselubung. Bahwa kantor-kantor pemerintah menyelenggarakan seleksi pegawai di Istana Olah Raga, bercerita banyak tentang betapa langkanya lowongan formal di Indonesia. *Kedua*, warga miskin dan warga di pinggir kemiskinan di Indonesia masih tetap sangat banyak. *Ketiga*, inersia pemerintahan pusat dan daerah, manajemen Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), parlemen dan masyarakat hukum masih lebih kuat dibanding terobosan-terobosan kebijakan. Di pihak lain konsensus baru tentang perpajakan dan perburuhan belum dapat dicapai. Lebih dari itu pelaksa-

naan undang-undang dan peraturan baru tidak dapat digerakkan dengan cepat. Beberapa masalah seperti korupsi dan bentuk lain dari pelanggaran hukum menjulang sedemikian tinggi sehingga tidak terjangkau oleh tindakan-tindakan yang bersifat inkremental dan karena itu tetap berkerja sebagai peredam perekonomian. *Keempat*, dalam perlombaan pembangunan Asia Timur sebagai kawasan kandangnya Indonesia masih ditinggal semakin jauh oleh tetangga-tetangga yang paling relevan. Padahal harus dicatat bahwa sepanjang sejarah baru, Indonesia sudah selalu melaju dengan angin buritan berupa sumber-sumber alam yang tidak dinikmati tetangga-tetangga.

EKONOMI DUNIA MELEMAH

Masih ada dua faktor yang akan mempengaruhi kinerja ekonomi Indonesia tahun 2008, di samping kinerja tahun 2007. Salah satunya adalah melemahnya kinerja ekonomi dunia dan ketidakpastian tentang akhir dari ketimpangan makro global dewasa ini. Pertumbuhan OECD diduga akan turun dari 2,7 persen dalam 2007 menjadi 2,3 persen dalam 2008. Amerika Serikat yang merupakan tujuan ekspor kedua terbesar Indonesia diramal akan menderita pertumbuhan di bawah 2 persen. Keadaan bisa memburuk jika jatuhnya sektor perumahan ternyata lebih buruk dari yang diperkirakan atau kalau harga minyak bumi naik ke US\$ 100 per barel dan bertahan di situ.

Skenario harga minyak membubung ke US\$ 100 atau lebih mungkin akan kurang mungkin dalam perjalanan 2008. Beberapa

kalangan meramalkannya naik ke US\$ 85 dalam 2008 yang berarti kenaikan rekening minyak bumi dunia dengan sekitar 0,6 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) dunia. Amerika Serikat akan kurang galak dalam politik luar negeri karena kegagalan politik keras dan kesibukan dengan pemilihan presiden.

Sebelum krisis kredit perumahan ini pun dunia sudah dihantui oleh ketimpangan makro yang struktural. Amerika Serikat di satu pihak hidup selalu dengan pasak yang lebih besar daripada tiang. Defisit transaksi berjalannya naik ke 5,6 persen dalam 2007 atau jauh di atas batas 2,5 persen yang dianggap aman. Mendanai defisit ini dengan utang tentu ada batasnya. Di lain pihak Asia Timur umumnya, dan Jepang dan "China Raya" di lain pihak, memupuk surplus yang membesar terus. Surplus transaksi berjalan China akan naik menjadi 11,25 persen dari PDBnya dalam 2007. Sebagian tokoh politik Amerika Serikat sudah menuntut langkah-langkah koreksi yang drastik, termasuk apresiasi tajam dari Yuan dan pembatasan impor, sebagaimana pertengahan 1980an dipaksakan Persejuan Plaza Hotel untuk merevaluasi Yen. Tuntutan proteksionis itu mungkin akan menajam dalam 2008, bersamaan dengan mendekatnya pemilihan presiden Amerika Serikat. Ketimpangan makro itu memang perlu dikoreksi lewat gabungan ekspansi makro di Asia Timur dan kontraksi makro di Amerika Serikat. Tetapi mufakat sulit dicapai antara ekonomi-ekonomi besar yang saling menyalahkan dan pelaksanaan mufakat jauh lebih sulit lagi.

Biarpun ekonomi dunia melemah, Indonesia dapat saja mengurangi dampak pelemahan itu melalui inovasi kebijakan. Ruang gerak masih terbuka bagi kebijakan fiskal yang lebih ekspansif digabung dengan kebijakan moneter yang juga lebih ekspansif. Namun, perubahan besar dalam profil kebijakan makro tampak tidak leluasa. Selera risiko pemerintah sekarang adalah lemah. Sementara, di kalangan menteri-menteri ekonomi tampaknya ada kekhawatiran bahwa kebijakan makro yang lebih ekspansif tidak menolong banyak karena daya serap yang dibatasi oleh inersia dalam politik dan birokrasi. Kecuali inersia itu diperangi, kemungkinan sukses kebijakan anti-siklikal memang adalah kecil. Dengan demikian, kita terbawa ke persoalan-persoalan struktural yang sangat kronis dan kenyal, yaitu kecukupan infrastruktur atau, lebih penting lagi, "*bottlenecking*" infrastruktur, penegakan hukum, pentadbiran yang baik, koordinasi sektoral di pusat dan antara pusat dan daerah, penguasaan dan penggunaan sains dan rekayasa, akusisi dan praktik manajemen terbaik dalam sektor publik dan swasta, dan konsolidasi korporat.

Gunung yang semakin menjulang tidak dapat dipindahkan dengan cangkul yang semakin tumpul. Dengan sentuhan manajemen, kota-kota utama Indonesia dapat dikoneksi ke kota-kota utama lain dunia pada umumnya dan di Asia Timur khususnya untuk menjadi bagian dari sistem produksi global dan aneka ragam bisnis wisata yang tumbuh pesat di Asia Timur, menyusul kenaikan tajam dalam pendapatan per kepala. Indonesia tidak mempunyai pilihan kecuali menyerang

persoalan-persoalan struktural ini kalau hendak memasuki kembali lajur pertumbuhan tinggi yang berkelanjutan.

Peluangnya tidak besar bahwa persoalan-persoalan struktural itu akan ditangani secara besar-besaran dalam 2008. Karena itu, peluang sukses kebijakan makro yang lebih ekspansif di tengah ekonomi dunia yang melambat juga adalah kecil. Profil dasar kebijakan Indonesia tahun 2008 tampaknya akan sama saja dengan profil dasar tahun 2007. Jika demikian, guncangan yang dapat datang dari kenaikan harga minyak dapat menjadi pukulan berat bagi Indonesia dengan saldo ekspor migasnya yang sudah mendekati nol.

Hubungan ekonomi Amerika Serikat-China dapat memburuk tetapi tidak sedemikian jauh hingga Indonesia mendapat durian runtuh berupa relokasi besar-besaran industri-industri Korea Selatan, Taiwan dan Jepang yang sekarang mengekspor besar-besaran ke Amerika Serikat. Di bawah lingkungan global, regional dan lokal yang disketsakan di atas, Indonesia akan tumbuh sedang-sedang lagi. Tetapi karena ukurannya yang sudah cukup besar ekonomi yang tumbuh dengan sedang itu akan dipersaingkan dengan semakin tajam sesama peserta lokal, regional dan global. Untuk bertahan di dalamnya para pelaku harus bekerja semakin keras dan kreatif seperti "Ratu Merah".

Berlanjutnya Pertumbuhan Ekonomi yang Tinggi*

Indira Hapsari

PENDAHULUAN

Perekonomian Indonesia terus meningkat dan berada di jalur yang tepat untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi pemerintah yaitu sebesar 6,3%. Pada kuartal ketiga, perekonomian menunjukkan pertumbuhan

yang relatif tinggi sebesar 6,5%. Sementara itu, inflasi sedikit meningkat sebesar 6,9% (y-o-y, sampai dengan September 2007) disebabkan karena perayaan Idul Fitri yang meningkatkan permintaan barang-barang kebutuhan primer. Faktor ketidakstabilan perekonomian global ikut memberi tekanan terhadap perekonomian domestik, seperti krisis kredit perumahan di Amerika Serikat dan kenaikan harga minyak dunia. Bank sentral menetapkan

* Artikel ini aslinya ditulis dalam bahasa Inggris dan diterjemahkan oleh Widdi Mugijayani.

tingkat suku bunga pada level 8,25% untuk meminimalisir pengaruh tersebut dan menjaga perekonomian agar bisa mencapai target inflasi tahun 2007.

Isu-isu lainnya yang terjadi selama kuartal ketiga adalah peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) atas pelanggaran undang-undang monopoli yang dilakukan oleh Temasek; dan delapan prioritas pembangunan tahun 2008 yang dapat mengurangi kemiskinan dan tingkat pengangguran.

PERTUMBUHAN EKONOMI MENINGKAT

Kondisi perekonomian pada kuartal ketiga menunjukkan kinerja yang baik. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi kembali terjadi di kuartal ketiga yaitu sebesar

6,5% (y-o-y). Se jauh ini, tingkat pertumbuhan ekonomi tersebut merupakan yang tertinggi sejak kuartal keempat tahun 2004 yaitu sebesar 7,2% (y-o-y); dan mencapai target yang ditetapkan pemerintah untuk tahun 2007 sebesar 6,3%. Dari sisi pengeluaran, pertumbuhan disebabkan peningkatan ekspor barang-barang dan jasa karena terus meningkatnya harga komoditas, diikuti dengan konsumsi rumah tangga dan investasi. Sementara itu, dari sisi produksi, sektor pertanian dan transportasi dan komunikasi mencatat pertumbuhan tertinggi, masing-masing sebesar 8,9% dan 12,52%.

Sisi Pengeluaran

Terjadi tren peningkatan tingkat pertumbuhan pada tahun 2007, dari 6%

Tabel 1. Komponen Pertumbuhan PDB: Sisi Pengeluaran (tahun dasar 2000; y-o-y)

	2006		2007			q-o-q	Kontribusi terhadap Pertumbuhan %
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3		y-o-y
Konsumsi	2,8	3,5	4,6	4,6	5,4	1,6	53,8
Konsumsi rumah tangga	3,0	3,8	4,7	4,7	5,3	2,0	46,3
Pangan	2,2	2,9	3,8	3,9	4,7	2,4	19,5
Selain pangan	3,7	4,5	5,4	5,4	5,8	2,2	26,9
Konsumsi pemerintah	1,7	2,2	3,7	3,8	6,5	-2,6	7,4
Formasi modal tetap bruto	1,3	8,2	7,8	7,0	8,8	5,3	29,6
Perubahan stok	-24,6		27,1		62,9		12,0
Ekspor barang dan jasa	8,2	6,1	8,9	9,8	7,8	2,2	55,5
Dikurangi impor barang dan jasa	10,1	9,7	8,4	7,3	8,1	6,4	-47,7
Produk Domestik Bruto	5,9	6,1	6,0	6,3	6,5	3,9	100,0

Tabel 2. Pertumbuhan PDB di negara-negara ASEAN (% , y-o-y)

Pertumbuhan PDB negara-negara ASEAN (% , y-o-y)				
Negara	Malaysia	Filipina	Thailand	Indonesia
Sep, 2006	6.0	5.1	4.5	5.9
Des, 2006	5.7	5.5	4.3	6.1
Mar, 2007	5.5	7.1	4.2	6
Jun, 2007	5.8	7.5	4.3	6.3
Sep, 2007	6.7	6.6	4.9	6.5

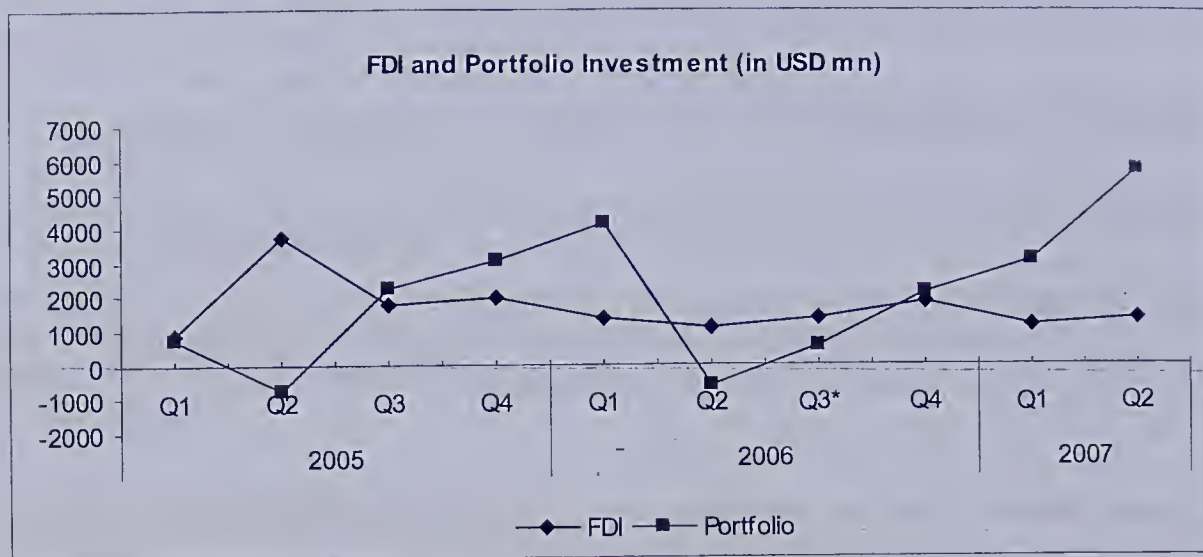
Sumber: CEIC Database

pada kuartal kesatu, 6,3% di kuartal kedua, menjadi 6,5% di kuartal ketiga. Hal ini menunjukkan target pertumbuhan yang ditetapkan pemerintah akan dapat tercapai, lebih tinggi dari pada pertumbuhan tahun lalu sebesar 5,3%. Peningkatan investasi, kuatnya konsumsi rumah tangga, dan kuatnya ekspor adalah faktor-faktor yang berkontribusi terhadap pertumbuhan tersebut. Di tingkat regional, pertumbuhan ekonomi Indonesia nampaknya juga dapat tumbuh cukup cepat, serupa dengan pertumbuhan ekonomi Malaysia dan Filipina. Bahkan pertumbuhan ekonomi Indonesia lebih tinggi daripada Thailand yang tumbuh rata-rata sebesar 4,6% pada bulan September 2007.

Setelah mengalami pertumbuhan yang moderat pada kuartal sebelumnya sebesar 7%, pada kuartal ketiga, investasi tumbuh lebih cepat sebesar 8,8%. Hal ini kebalikan dengan periode yang sama di tahun 2006 dimana pertumbuhan investasi hanya sekitar 1,3% (y-o-y). Pertumbuhan

bersumber dari sektor konstruksi (5,7% dari total 8,8%) dan peralatan dan mesin-mesin asing (2,7% dari total 8,8%), yang terutama disebabkan adanya perbaikan espektasi bisnis terhadap perekonomian dunia dan membaiknya stabilitas perekonomian domestik. Hal ini tergambar dalam survei yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) yang menunjukkan adanya perbaikan sentimen bisnis pada kuartal ketiga tahun 2007, terutama yang berhubungan dengan kondisi permintaan di dalam dan di luar negeri, serta permintaan akan barang input. Perbaikan ini disebabkan oleh semakin baiknya stabilitas perekonomian domestik dan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi karena tingkat inflasi yang cenderung turun. Meskipun demikian, jumlahnya masih rendah dibandingkan dengan investasi portofolio yang masuk ke Indonesia. Seperti terlihat pada gambar berikut ini, investasi portofolio menunjukkan tren kenaikan sementara investasi asing langsung (FDI) relatif stagnan.

Gambar 1. FDI dan Investasi Portfolio (dalam juta USD)



Sebagian besar pertumbuhan pada kuartal ketiga ini masih merupakan kontribusi dari konsumsi dan ekspor masing-masing sebesar 54% dan 56%. Sementara kontribusi investasi untuk pertumbuhan hanya sekitar 30%. Meskipun demikian, tingkat pertumbuhan investasi tersebut lebih rendah daripada tingkat investasi pada kuartal sebelumnya. Hal ini menunjukkan adanya beberapa hambatan masuknya investasi, dan salah satu alasannya adalah lemahnya infrastruktur.

Sementara itu, faktor-faktor eksternal seperti perekonomian dunia, khususnya tingginya permintaan barang-barang perdagangan dan kenaikan harga-harga komoditas memegang peran penting terhadap kenaikan pertumbuhan ekspor. Namun, ekspor hanya tumbuh sebesar 7,8% (y-o-y), turun dibandingkan kuartal kedua sebesar 9,8% (y-o-y). Hal ini jauh di bawah pertumbuhan tahun sebelumnya pada periode yang sama sebesar 8,2%

(y-o-y). Penurunan ekspor ini penyebab utamanya berasal dari ekspor barang-barang, yang tumbuh hanya sebesar 6,2% (y-o-y) dibandingkan kuartal sebelumnya 9,4% (y-o-y).

Konsumsi rumah tangga tumbuh sebesar 5,3% (y-o-y) merupakan pertumbuhan tertinggi sejak krisis yang terjadi tahun 1997. Pertumbuhan terutama disebabkan konsumsi selain makanan sebesar 5,8%, sedikit meningkat dibandingkan kuartal kedua tapi berbeda dengan pertumbuhan tahun lalu pada kuartal yang sama sebesar 3,7%. Peningkatan daya beli masyarakat dan ekspektasi pada perekonomian yang tingkat inflasi yang melemah dan faktor-faktor musiman adalah faktor-faktor penyebabnya. Tren kenaikan konsumsi rumah tangga menunjukkan berlanjutnya pemulihan krisis sejak adanya pengurangan subsidi minyak pada tahun 2005.

Sisi Produksi

Di sisi produksi, sektor pertanian menunjukkan kinerja yang mengesankan, sementara sektor manufaktur menunjukkan pertumbuhan yang tersendat dan sektor jasa masih tumbuh secara moderat. Sektor pertanian tumbuh sebesar 20% (y-o-y), menunjukkan adanya perbaikan dibandingkan dengan kuartal sebelumnya yang hanya sebesar 4,8%. Hal ini juga sangat berbeda dengan kuartal yang sama tahun 2006 yang hanya tumbuh sebesar 2,2%. Sektor-sektor yang mengalami pertumbuhan tertinggi pada kuartal ketiga tahun 2007 ini adalah listrik, gas dan air dan sektor transportasi dan komunikasi. Sementara itu, sektor manufaktur mengalami penurunan pertumbuhan hanya sebesar 4,5% dibandingkan dengan kuartal sebelumnya sebesar 5,1% atau kuartal yang sama tahun lalu sebesar 5,9%.

Pertanian, yang merupakan kontributor tertinggi sebesar 1,3%, mengalami pertumbuhan sebesar 8,9% sebagai akibat dari semakin tingginya *output* dari beras dan jagung (BPS, 2007), dan semakin tingginya permintaan dunia atas minyak kelapa sawit mentah. Hal ini menguntungkan kondisi perekonomian, karena lambatnya pertumbuhan sektor pertanian biasanya mengurangi pertumbuhan keseluruhan yang kontribusinya terbesar terhadap perekonomian. Sementara itu, sektor manufaktur mengalami penurunan pertumbuhan, mungkin diakibatkan tingginya harga *input*, perdebatan mengenai undang-undang ketenagakerjaan yang berkepanjangan, mahal biaya prosedur bea cukai, lemahnya infrastruktur, dan lemahnya kinerja investasi asing langsung di sektor ini.

Tabel 3. Komponen Pertumbuhan PDB: Sisi Produksi (tahun dasar 2000, y-o-y)

	2006		2007			Kontribusi terhadap Pertumbuhan %
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	y-o-y
Pertanian	2,2	1,8	-1,1	4,8	8,9	20,0
Pertambangan	1,6	0,7	6,3	3,1	1,8	3,1
Manufaktur	5,9	5,9	5,3	5,1	4,5	18,5
Listrik, gas, dan air	5,8	8,1	8,5	10,5	11,7	1,5
Konstruksi	9,3	10,4	9,5	7,9	7,5	7,7
Perdagangan, Hotel dan Restoran	7,5	7,0	8,0	7,3	6,9	18,5
Transportasi & Komunikasi	13,6	15,9	12,1	11,8	12,5	12,3
Finansial, kepemilikan & bisnis	4,7	6,8	7,9	7,9	8,0	10,8
Jasa	6,8	6,0	6,8	7,0	5,7	7,7
PDB	5,9	6,1	6,0	6,3	6,5	100,0
PDB Non migas	6,6	6,6	6,5	7,0	6,9	98,5

PREDIKSI TAHUN 2007

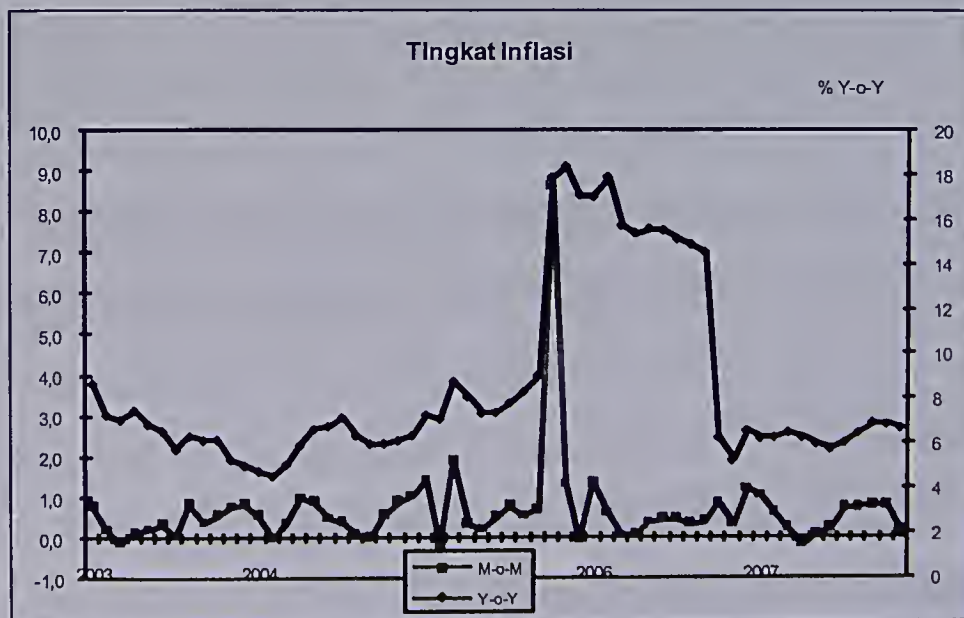
Pemerintah telah menetapkan target pertumbuhan ekonomi tahun 2007 sebesar 6,3%. Dengan pertumbuhan ekonomi yang menunjukkan semakin pesatnya kenaikan tersebut, target 6,3% tersebut dapat tercapai. Namun, masalah klasik yang harus dipertimbangkan adalah pertumbuhan ekonomi yang tinggi ini harus dapat mewujudkan aktivitas di sektor riil, seperti pengurangan pengangguran dan kemiskinan. Jika pertumbuhan investasi ini bisa dipertahankan dan sektor pertanian menunjukkan pertumbuhan yang relatif tinggi, akan diikuti dengan perbaikan kondisi ekonomi. Pertumbuhan di sektor pertanian yang padat tenaga kerja harus dapat menyediakan lapangan kerja lebih banyak. Sementara, pemerintah juga tidak melupakan tugasnya untuk memperbaiki masalah-masalah klasik yang terjadi

seperti lemahnya infrastruktur dan isu birokrasi.

PERKEMBANGAN MONETER

Otoritas moneter mempertahankan kondisi stabil selama kuartal ketiga tahun 2007. Bank Indonesia mempertahankan tingkat suku bunga SBI pada level 8,25% mulai dari bulan Juli sampai dengan Oktober 2007. Kebijakan ini diambil untuk meminimalkan resiko atas pereconomian dunia walaupun diperkirakan masih akan menstimulasi pereconomian. Sementara, inflasi berkisar pada rata-rata 6,7% (y-o-y); sedikit meningkat karena disebabkan faktor-faktor musiman. Di sisi lain, apresiasi rupiah menjadi Rp 9.137 per USD dan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) terus mengalami kenaikan dan mencapai 2.359,2.

Gambar 2. Tingkat Inflasi (% , y-o-y)



Inflasi pada kuartal ketiga tahun 2007 mencapai 6,9% pada bulan September 2007, sedikit meningkat dibandingkan bulan Juli sebesar 6% dan bulan Agustus sebesar 6,5%. Hal ini disebabkan oleh kenaikan inflasi bulanan sejak bulan juli 2007 sebesar 0,72%, dibandingkan dengan inflasi bulan Juni yang hanya sebesar 0,23%. Naiknya inflasi bulanan ini terus berlanjut sampai bulan September 2007 sebesar 0,8%. Penyebab utama terjadinya inflasi karena kenaikan harga barang-barang pokok yang merupakan faktor-faktor musiman dan kenaikan harga komoditas dunia.

Inflasi atas mkanan meningkat tajam, dari 10% (y-o-y) di kuartal kedua pada tahun 2007 menjadi 13% pada kuartal ketiga. Selama kuartal ketiga tahun 2007, inflasi makanan memberikan kontribusi terbesar terhadap inflasi keseluruhan. Beberapa komoditi yang memiliki inflasi yang relatif tinggi adalah minyak goreng, telur, dan ayam. Kenaikan ini dipengaruhi oleh tingginya permintaan domestik dalam rangka perayaan hari raya Idul Fitri dan kenaikan harga komoditas di dunia seperti

minyak kelapa sawit dan jagung. Tingginya kontribusi makanan diikuti dengan sektor pendidikan yang juga mendorong kenaikan harga-harga sebesar 0,18% pada bulan Juli dan pada bulan Agustus sebesar 0,19%. Hal ini terkait dengan adanya tahun ajaran baru, di mana semakin besarnya pengeluaran atas buku-buku, pakaian seragam dan biaya pendidikan.

Namun, tren stabil harga beras dan rempah-rempah mengurangi tekanan inflasi atas makanan. Stabilitasnya harga beras ini disebabkan oleh terkendalinya cadangan beras yang dilakukan oleh BULOG yang siap melakukan operasi pasar apabila harga beras telah melewati batas dan mekanisme impor beras, yang dapat membantu apabila terjadinya kekurangan beras.

Kebijakan Moneter Selama Kuartal Ketiga

Otoritas moneter menjaga kestabilan melalui kebijakan moneter selama kuartal ketiga tahun 2007. Bank Indonesia mempertahankan tingkat suku bunga selama

Tabel 4. Komponen Inflasi (% , y-o-y)

	2007				
	Mei	Juni	Juli	Agustus	September
Makanan	-0,11	0,13	0,33	0,21	0,47
Makanan olahan, Minuman dan Tembakau	0,08	0,06	0,07	0,08	0,08
Perumahan	0,10	0,04	0,08	0,22	0,03
Pakaian	0,01	-0,03	0,04	0,03	0,07
Kesehatan	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02
Pendidikan, Rekreasi dan Olah Raga	0,00	0,00	0,18	0,19	0,12
Transportasi dan Komunikasi	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01

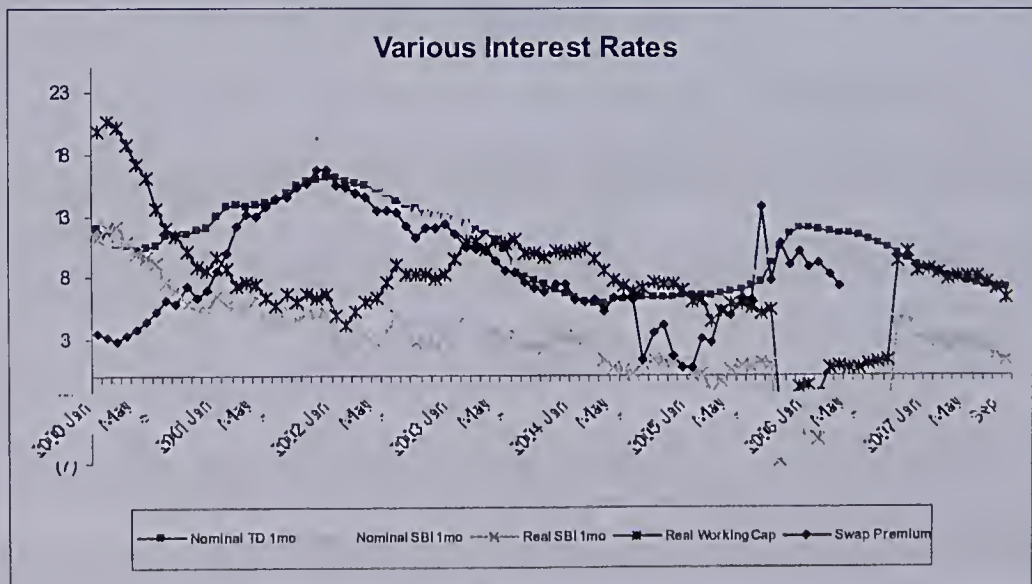
kuartal ketiga tahun 2007 pada level 8,25%. Kemungkinan tekanan inflasi dan volatilitas rupiah ini disebabkan oleh faktor-faktor eksternal seperti meningkatnya harga minyak dunia dan krisis kredit perumahan di Amerika Serikat membuat Bank Indonesia berhati-hati dalam menetapkan kebijakan – untuk tidak menurunkan lagi BI rate – karena hal ini akan beresiko terhadap perekonomian domestik. Dilakukannya kebijakan ini sehingga target inflasi $6 \pm 1\%$ dapat tercapai.

Dari sisi suplai uang, baik M1 dan M2 terus meningkat sehingga rata-rata pertumbuhannya di kuartal ketiga masing-masing sebesar 24,27% dan 17,41%. Hal ini lebih buruk dibandingkan dengan kuartal sebelumnya dimana M1 (uang kartal dan uang giral) dan M2 (M1 dan uang kuasi) tumbuh rata-rata masing-masing sebesar 20,64% dan 14,62%. Uang kuasi, komponen terbesar M2 meningkat sekitar 15% (y-o-y) pada bulan Agustus

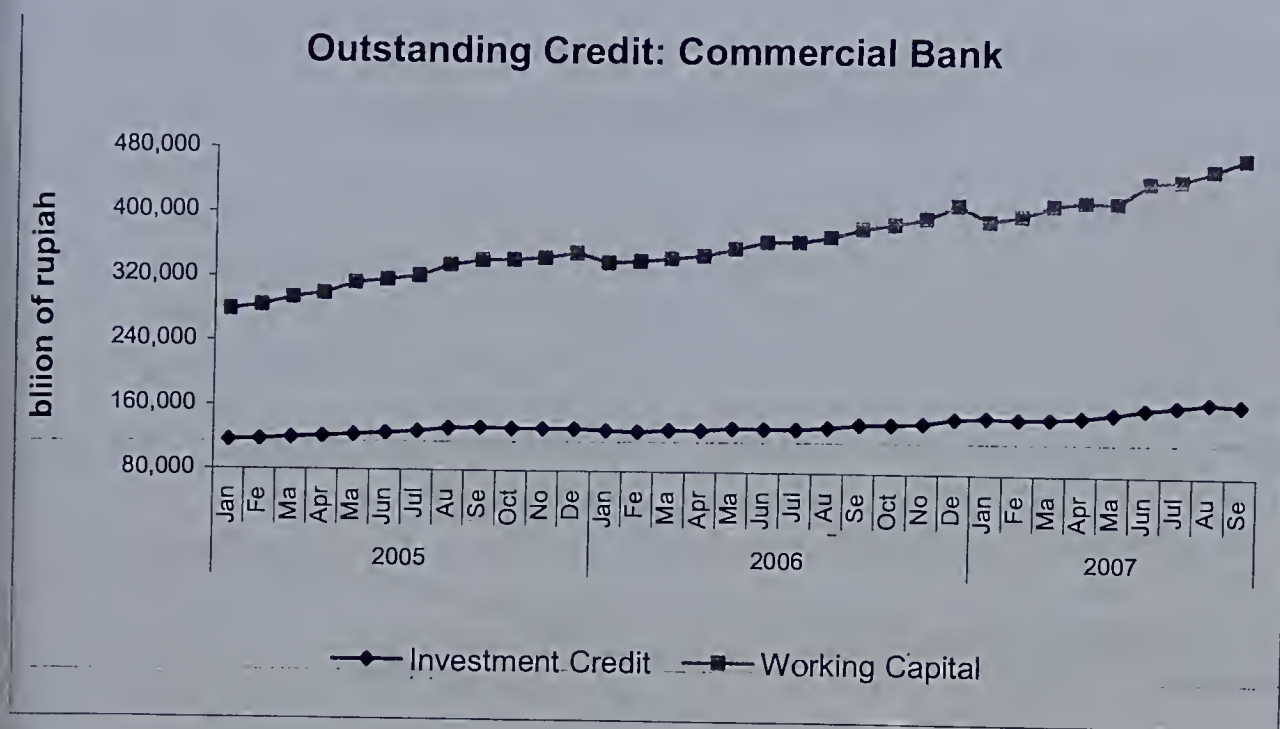
dan September 2007. Meskipun demikian, terjadi peningkatan pertumbuhan uang kuasi bila dibandingkan dengan bulan Juni 2007 sebesar 13,82%. Dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan M2, naiknya pertumbuhan M2 kemungkinan besar disebabkan oleh kenaikan pengeluaran pemerintah dan penawaran kredit dari sektor perbankan. Hal ini menjadi salah satu alasan BI untuk tidak menurunkan lagi BI rate-nya.

Sementara itu, penurunan tingkat suku bunga kredit dan tabungan terus terjadi. Pada bulan Juli 2007, tingkat bunga nominal kredit modal kerja turun menjadi 13,71% dari bulan sebelumnya sebesar 13,88%. Penurunan ini terus berlanjut sampai dengan bulan September 2007 sebesar 13,31%. Lebih lanjut lagi, tingkat bunga nominal kredit investasi dan konsumsi turun masing-masing menjadi 13,82% dan 16,68%, dari bulan sebelumnya masing-masing sebesar 13,99% dan

Gambar 3. Berbagai Tingkat Suku Bunga (%)



Gambar 4. Kredit yang diterbitkan: Bank Komersil (dalam miliar rupiah)



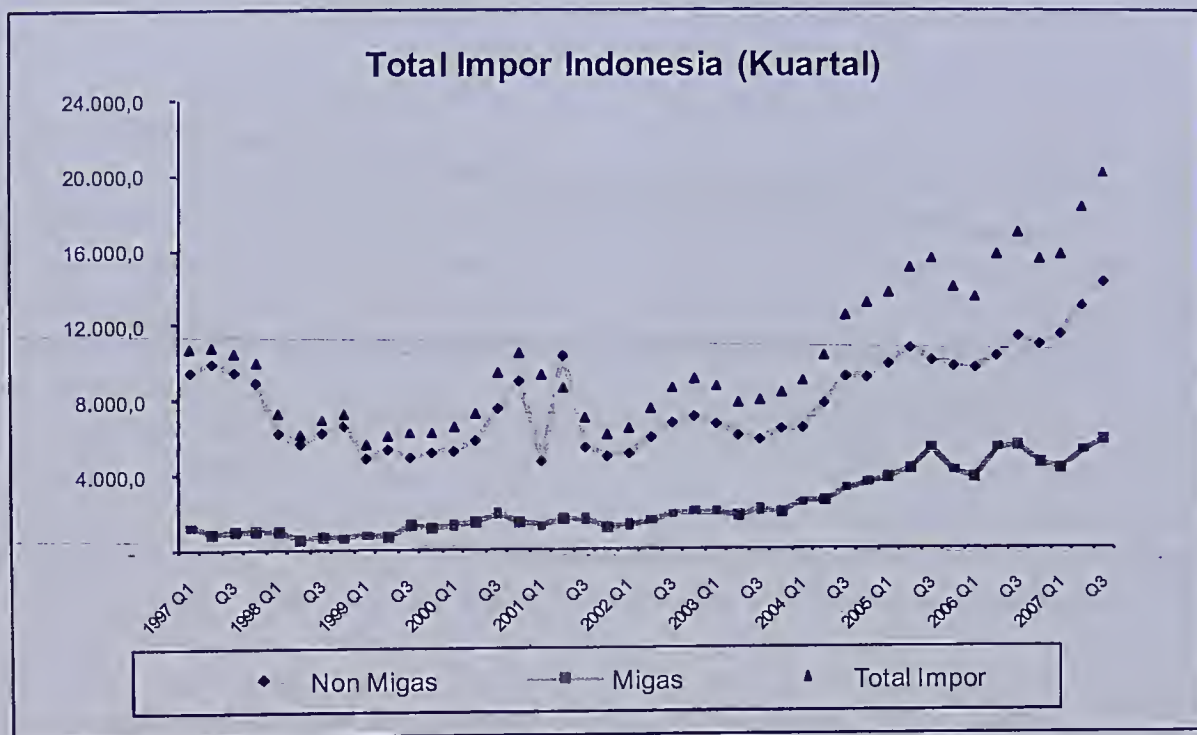
6,91%. Rendahnya tingkat suku bunga kredit diperkirakan akan menstimulasi pertumbuhan ekonomi terutama kredit investasi. Tingkat suku bunga tabungan terus menurun dari 7,26% pada bulan Juli menjadi 7,13% di bulan September. Hal tersebut juga lebih rendah bila dibandingkan dengan bulan Juni 2007 dimana tingkat suku bunga nominal deposito untuk 1 bulan sebesar 7,46%.

Peran sektor perbankan sebagai institusi intermediasi membaik bersamaan dengan terus meningkatnya pertumbuhan kredit tahunan sebesar 22,43% pada akhir kuartal ketiga tahun 2007. Setelah mengalami kenaikan yang tajam pada bulan Juni sebesar Rp 36,8 juta, kredit kemudian mengalami peningkatan yang moderat pada bulan September sebesar Rp 20,5 triliun; sehingga total kredit pada bulan September 2007 menjadi Rp 907,2 triliun.

Rupiah Menguat, Pasar Saham Terus Tumbuh

Rupiah terhadap USD berada di kisaran Rp 9.137 – Rp 9.090 selama kuartal ketiga tahun 2007. Naiknya volatilitas rupiah terhadap USD pada kuartal ketiga ini disebabkan efek secara tidak langsung terjadinya krisis kredit perumahan di Amerika Serikat. Rupiah melemah pada bulan Agustus dengan poin terendah sebesar Rp 9.410 per USD yang terjadi pada tanggal 31 Agustus 2007. Pengaruh perekonomian dunia terhadap mata uang rupiah disebabkan adanya kenaikan resiko investor asing terhadap dominasi aset mata uang di *emerging market*. Namun, pengaruhnya masih terbatas karena adanya tingkat pengembalian mata uang rupiah yang masih menarik, digambarkan dengan adanya perbedaan *return* dari SUN dan US

Gambar 5. Nilai Tukar (Rupiah per USD) dan Harga Saham (indeks)



T-Note sebesar 4,7% pada kuartal ketiga (laporan BI, 2007).

Selain itu, pasar saham terus menguat, mencapai poin tertinggi pada tanggal 30 September 2007, sebesar 2.378,2. Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) secara temporer mengalami penurunan yang cukup tajam pada bulan Agustus 2007, sebagai pengaruh dari semakin buruknya krisis kredit perumahan yang terjadi di Amerika Serikat. Krisis ini berpengaruh terhadap pasar dunia khususnya *emerging market*. Namun demikian, indeks mulai mengalami perbaikan dan terus naik hingga mencapai 2.359,2 pada akhir bulan September 2007. Tetapi penurunan tingkat bunga Fed sebesar 50 bps menjadi 4,75% pada tanggal 18 September, diikuti

dengan pengambilan kebijakan ekspansif oleh beberapa bank sentral di pasar dunia yang berhasil menstabilkan pasar kembali, sehingga indeks tersebut kembali naik.

OUTLOOK TAHUN 2007

Melihat perkembangan ke depan, walaupun tingkat inflasi pada kuartal ketiga stabil dengan rata-rata 6,7%, faktor-faktor global lebih memberikan tekanan terhadap tingkat inflasi dan nilai tukar. Kenaikan harga minyak dunia dan krisis kredit perumahan di Amerika Serikat adalah dua alasan utama yang berpengaruh terhadap perekonomian domestik. Meskipun demikian, BI menjaga perekonomian dengan kebijakan moneter yang

kuat dan dilanjutkan dengan menetapkan BI rate secara hati-hati sekitar 8%, target inflasi $6\pm 1\%$ akan dapat tercapai.

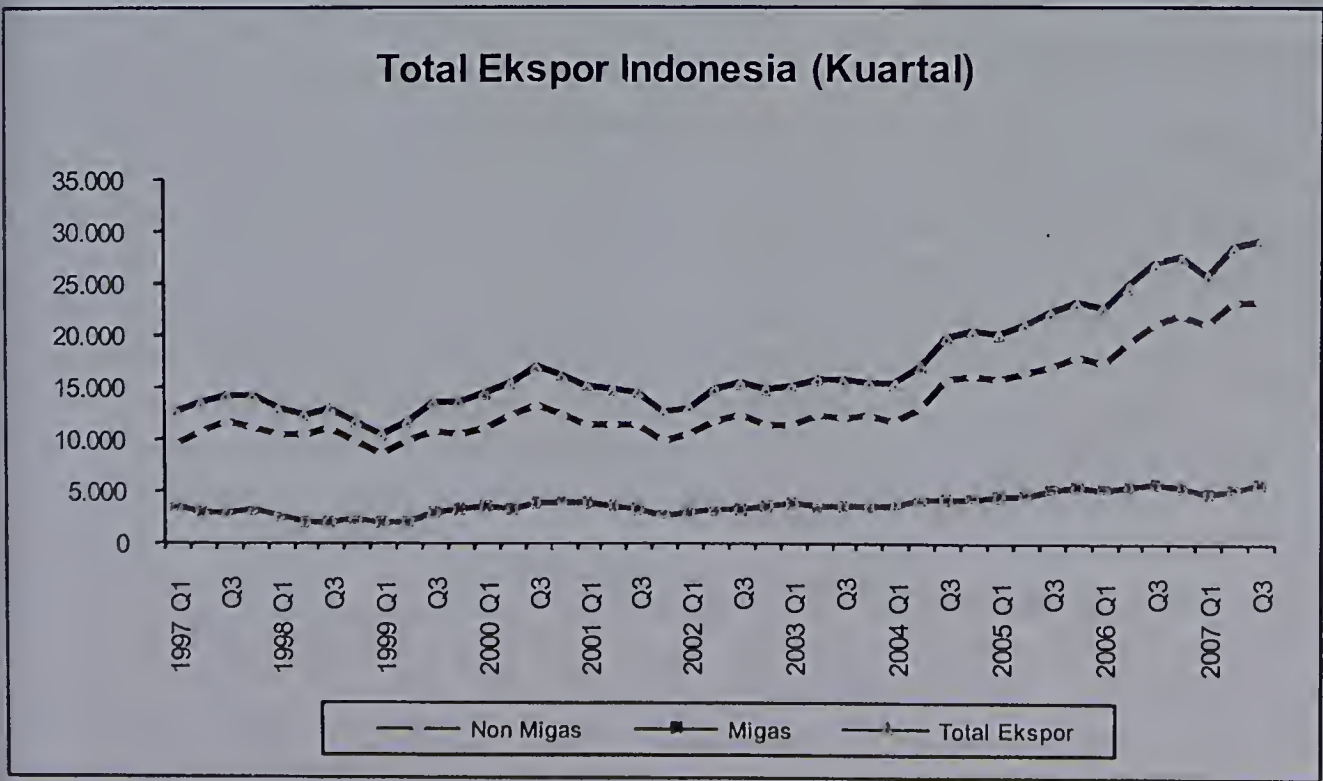
Oleh karena itu, ekspektasi pasar mengenai Fed yang akan menurunkan tingkat bunganya (untuk menstabilkan pasar dari ancaman krisis kredit perumahan) akan memberikan pengaruh yang positif terhadap perekonomian Indonesia. Perbedaan antara tingkat bunga domestik dengan internasional akan menarik investor asing, dan kemudian menciptakan masuknya investasi portofolio ke Indonesia. Kenaikan harga minyak dunia seperti-nya tidak akan menyebabkan pengurangan subsidi bahan bakar tahun depan melihat tren minyak dunia saat ini semakin stabil. Rupiah diperkirakan berada di kisaran Rp 9.100 – 9.300 sampai dengan bulan Desember 2007 dan Indeks Harga Saham

Gabungan akan bergerak lambat mencapai level 2.750.

Performa Neraca Pembayaran Kuartal Ketiga

Di kuartal ketiga, Bank Indonesia memberikan gambaran neraca pembayaran Indonesia yang diperkirakan surplus sebesar US 1,1 miliar, disebabkan surplus neraca berjalan sebesar USD 2,9 miliar, sementara neraca modal dan finansial mengalami defisit sebesar USD 0,7 miliar. Bersamaan dengan terjadinya surplus neraca pembayaran selama kuartal ketiga, cadangan devisa naik dari USD 50,9 miliar pada bulan juni 2007 menjadi USD 52,9 miliar pada bulan September 2007. Sementara, nilai ekspor mencapai USD 9.519,1 juta sedangkan nilai impor sebesar

Gambar 6. Tren Ekspor (juta USD, q-o-q)



USD 6.775,4 juta, menyebabkan surplus perdagangan sebesar USD 2.763,7 juta pada bulan September 2007.

Ekspor

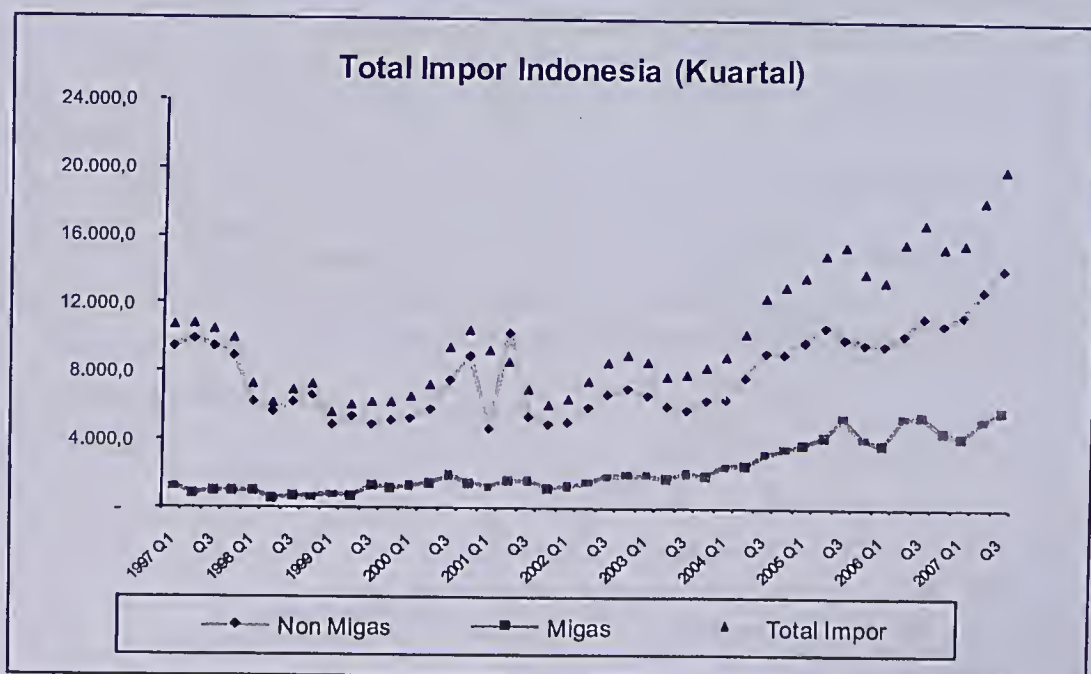
Ekspor Indonesia pada bulan September 2007 mengalami penurunan sebesar 0,91% bila dibandingkan dengan bulan Agustus 2007. Namun berdasarkan periode kuartalan, ekspor Indonesia mengalami kenaikan sebesar 8,5% (y-o-y) pada kuartal ketiga tahun 2007, dari USD 26,6 miliar menjadi USD 28,9 miliar. Jumlah ini, meskipun begitu, turun tajam dibandingkan dengan tahun 2006 yang nilai ekspor nya tumbuh sebesar 21,5%. Lambatnya pertumbuhan ekspor ini disebabkan ekspor non migas yang tumbuh hanya sekitar 10,3% (y-o-y), dibandingkan kuartal kedua sebesar 20,4% (y-o-y). Penurunan pertum-

buhan ekspor non migas ini disebabkan oleh penurunan ekspor minyak hewani dan lemak; kimia organik, bijih besi dan; karet serta produk-produk karet.

Impor

Nilai impor Indonesia pada bulan September 2007 sebesar USD 6,76 miliar, turun sekitar 1,37% dibandingkan bulan Agustus 2007 sebesar USD 6,85 miliar. Impor tumbuh sebesar 19% (y-o-y) pada kuartal ketiga tahun 2007, dari USD 16,77 miliar menjadi USD 19,9 miliar. Nilai ini meningkat dibandingkan dengan periode 2006, dimana nilai impor tumbuh sebesar 9%. Kenaikan impor ini terutama disebabkan pertumbuhan impor barang-barang modal sebesar 27,7% pada kuartal ketiga (y-o-y), diikuti dengan barang-barang konsumsi (24,9%) dan bahan mentah (16,9%).

Gambar 7. Tren Impor (juta USD, q-o-q)



Hal ini sesuai dengan kenaikan investasi, yang disebabkan oleh pertumbuhan mesin dan peralatan asing.

Selain itu, dari sepuluh komoditas impor utama, dua komoditas mengalami kenaikan dari bulan Januari sampai dengan bulan September 2007, seperti gula dan premen; dan mesin-mesin dan aplikasi elektrik. Hal ini sesuai dengan penjelasan sebelumnya yaitu sumber utama impor berasal dari barang-barang modal. Sementara itu, delapan komoditas lainnya seperti besi dan baja; kimia organik; alat-alat mesin/mesin; sereal; otomotif dan suku cadangnya; pesawat terbang dan suku cadangnya; produk-produk besi dan baja; dan produk karet semuanya mengalami penurunan.

Neraca Transaksi Berjalan

Performa neraca transaksi berjalan Indonesia sedikit mengecewakan. Naiknya impor sementara nilai ekspor yang relatif stabil menyebabkan rendahnya surplus perdagangan di kuartal ketiga tahun 2006 sebesar USD 8,9 miliar, 9,3% lebih rendah dibandingkan neraca perdagangan kuartal sebelumnya. Hal ini sangat berbeda dengan tahun 2006, surplus perdagangan mengalami kenaikan sebesar 50,4% disebabkan tingginya harga barang-barang. Ini berarti Indonesia tidak dapat mengoptimalkan keuntungan yang didapat dari ledakan global di sektor-sektor yang padat sumber daya alam. Di kuartal kedua, neraca berjalan mengalami surplus sebesar USD 2,7 miliar, dipengaruhi oleh surplus perdagangan sebesar USD 8,4 miliar, tetapi diimbangi dengan transfer pendapatan. Surplus neraca perdagangan terutama

disebabkan meningkatnya ekspor non migas sementara ekspor bersih non-migas hanya mempunyai sedikit kontribusi yaitu sebesar USD 1,3 miliar. Prediksi BI akan nilai neraca berjalan pada kuartal ketiga yang diperkirakan meningkat sebesar USD 2,9 miliar yang berasal dari kenaikan neraca perdagangan di sektor minyak dan gas sebesar USD 3,4 miliar hasil dari kenaikan harga minyak.

Neraca Modal dan Investasi Asing Langsung

BI memperkirakan pada kuartal ketiga tahun 2007, neraca finansial dan modal akan mengalami defisit sebesar 0,7 miliar, defisit ini lebih rendah bila dibandingkan dengan periode tersebut di tahun 2006 yaitu sebesar USD 1,2 miliar. Defisit yang terjadi ini dipengaruhi kenaikan investasi asing langsung dan investasi portofolio. Pada kuartal sebelumnya, masuknya portofolio mendominasi neraca finansial, yang menyebabkan surplus neraca modal. Surplus investasi portofolio yang terjadi pada kuartal sebelumnya sebesar USD 5,7 miliar disebabkan adanya investor asing yang membeli SBI dan SUN (Surat Utang Negara) karena adanya perbedaan yang besar antara tingkat suku bunga domestik dengan tingkat suku bunga internasional.

Outlook

Untuk tahun 2007, neraca pembayaran diperkirakan akan mengalami surplus sebesar USD 13,6 miliar. Surplus neraca berjalan mempunyai kontribusi terbesar yaitu sebesar USD 10,9 miliar,

surplus yang tertinggi yang pernah terjadi pada tahun 2006 yaitu sebesar USD 9,9 miliar. Surplus neraca pembayaran ini akan diperkuat dengan surplus perdagangan dan neraca transaksi berjalan di sektor non migas. Neraca modal diperkirakan akan mengalami surplus sekitar USD 5,6 miliar. Kenaikan harga minyak yang cukup tajam akan mempengaruhi neraca perdagangan; sementara perbedaan tingkat suku bunga domestik dengan internasional dan pengawasan kondisi ekonomi makro akan menarik investasi portfolio.

ISU-ISU LAINNYA

Rancangan APBN 2008 dan Pembangunan Infrastruktur

Pada tanggal 16 Agustus, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, dalam pidato kenegaraannya menyatakan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mengurangi angka kemiskinan dan tingkat pengangguran, pemerintah telah mengidentifikasi delapan prioritas pembangunan nasional untuk tahun 2008. Delapan prioritas pembangunan tersebut adalah sebagai berikut: peningkatan investasi, perbaikan ekspor, meningkatkan kesempatan kerja, revitalisasi sektor pertanian, revitalisasi sektor perikanan, revitalisasi sektor kehutanan, revitalisasi pembangunan daerah pedesaan, dan akselerasi pembangunan infrastruktur.

Akan tetapi, fokus utama pemerintah adalah pembangunan infrastruktur karena kurangnya pembangunan infrastruktur pada beberapa tahun belakangan ini yang menyebabkan kemacetan dalam

bentuk kemacetan jalan dan pelabuhan, kekurangan energi dan lain sebagainya, sehingga menyebabkan mahal biaya untuk melakukan usaha di Indonesia. Oleh karena itu, untuk menyelesaikan masalah ini, pemerintah meningkatkan alokasi perbaikan dan pembangunan infrastruktur dalam APBN 2008.

Sementara itu, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Perhubungan, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, dan Menteri Pertanian merupakan menteri-menteri yang bertanggung jawab terhadap pembangunan dan perbaikan infrastruktur. Alokasi anggaran untuk Menteri Pekerjaan Umum meningkat sebesar 41,1% dengan nilai 35,6 triliun. Jumlah tersebut akan digunakan, untuk memperbaiki infrastruktur antar pulau (perkapalan) di Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua sebesar 15,5 triliun dan untuk membiayai perbaikan dan pemeliharaan. Namun demikian, mekanismenya belum jelas, seperti misalnya bagaimana mencapai populasi yang ditargetkan dan jumlah subsidi yang akan diberikan jika harga minyak kelapa sawit mentah tetap tinggi. Apalagi dengan sekitar 30.000 kilometer jalan nasional dan 50.500 meter jembatan di provinsi-provinsi yang berbeda, menelan kurang lebih sekitar 3,1 triliun.

Sementara itu, alokasi anggaran Menteri Perhubungan meningkat sebesar 64,1% menjadi 16,2 triliun. Ini akan digunakan untuk program perbaikan infrastruktur jalan kereta api dan fasilitasnya di pulau Jawa dan Sumatera, sama halnya dengan fasilitas transportasi laut. Selain itu, pemerintah juga mengalokasikan anggaran

untuk penyelesaian bandara Kualanamu di Sumatera Utara, bandara Hasanuddin di Sulawesi Selatan, dan 27 bandara lainnya di daerah perbatasan, daerah terpencil dan daerah yang rentan akan bencana alam. Terakhir, anggaran untuk Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral pada tahun 2008 sebesar 5,6 triliun. Ini akan digunakan untuk memperbaiki fasilitas dan infrastruktur sektor energi. Sementara, Menteri Pertanian akan menerima anggaran sejumlah sebesar 8,9 triliun untuk perbekalan dan perbaikan infrastruktur sektor pertanian dan program-program lainnya yang akan memperbaiki produktivitas sektor pertanian.

Meskipun demikian, keberhasilan dari anggaran prioritas pembangunan adalah subyek dari reformasi sistematis anggaran belanja, termasuk isu manajemen anggaran terkait dengan pemerintah daerah. Isu utamanya adalah pengeluaran anggaran yang lambat. Biasanya, anggaran belanja pemerintah yang dilakukan pada awal tahun fiskal lebih sedikit dan kemudian meningkat pesat pada akhir periode fiskal tersebut. Hal ini dapat menyebabkan terjadinya masalah dalam implementasi program pembangunan. Isu lainnya adalah ketidakefektifan mekanisme distribusi untuk daerah yang terkait dengan desentralisasi, dimana hal ini dapat menyebabkan terjadinya beberapa permasalahan manajemen dalam pendistribusian anggaran.

KPPU dan Kasus Temasek

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) akhirnya memberikan putusan terhadap Temasek, yang bersalah dengan ditemukannya pelanggaran terhadap

undang-undang anti-monopoli (UU No.5/1999, pasal 27). Temasek diduga mengendalikan dua perusahaan telekomunikasi terbesar, yaitu Indosat dan Telkomsel, dan kontrol ini menyebabkan terjadinya mekanisme penetapan harga tetap yang menyebabkan kerugian konsumen di industri telekomunikasi. Dalam keputusan KPPU, Temasek dan anak perusahaannya harus menjual saham mereka yang berada di Telkomsel atau Indosat dengan batas waktu selama dua tahun dari sekarang, dan saham yang dilepaskan tersebut akan ditawarkan kembali dengan syarat tidak boleh lebih dari lima persen untuk masing-masing pembeli. KPPU juga menetapkan Temasek dan delapan anak perusahaannya harus membayar denda sebesar 25 miliar untuk masing-masing perusahaan. Kemudian, Temasek tidak memiliki hak pilih dalam pemilihan anggota komisaris dan direktur Indosat dan Telkomsel. Sedangkan Telkomsel harus menurunkan tarif jasa telekomunikasi selularnya sebesar 15%.

Sementara itu, keputusan KPPU terhadap Temasek yang mengendalikan industri telekomunikasi melalui kepemilikan silang menuai banyak perdebatan. Setidaknya ada tiga alasan. *Pertama*, Telkomsel dan Indosat adalah dua perusahaan yang berbeda, dan mereka tidak berafiliasi. Untuk itu, KPPU berpendapat bahwa menjumlahkan kepemilikan Temasek secara tidak langsung – melalui STT dan Singtel – di Indosat dan Telkomsel, justru menyesatkan dan tidak benar. *Kedua*, kenyataannya pemerintah Indonesia dan Telkom (yaitu perusahaan milik negara) mempunyai posisi dominan dalam membuat keputusan di Telkomsel dan Indosat.

Telkom memiliki kepemilikan masing-masing sebesar 65% dan 14,3% untuk Telkomsel dan Indosat, sementara pemerintah Indonesia mempunyai *golden-share*, yang memberikan hak veto untuk membuat keputusan yang penting di Indosat.

Untuk itu, suatu pertanyaan penting atas hal tersebut adalah: bagaimana pemerintah, sebagai pemegang saham utama dari Telkomsel dan Indosat, membiarkan Temasek memerintahkan Indosat dan Telkomsel dalam menetapkan harga? Ketiga, tarif jasa komunikasi baik yang ditetapkan oleh Indosat maupun Telkomsel, pada kenyataannya masih di bawah tarif yang ditetapkan oleh pemerintah. Sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri No. KM 27./PR.301/MPPT-98, Pemerintah Indonesia bersama dengan Badan Regulasi Telekomunikasi Industri (BRTI), yang mengatur komponen utama tarif telekomunikasi. Sementara, meminta Telkomsel menetapkan tarif yang lebih rendah 15% juga merupakan masalah tersendiri. Hal ini karena konsumen masih bisa membayar pada tarif yang telah

ditetapkan dan tarif telkomsel merupakan '*leader tariff*'. Sedangkan jika Telkomsel menetapkan tarif yang lebih rendah, maka beberapa operator akan keluar dari industri tersebut karena mereka tidak dapat bersaing dengan tarif yang rendah yang ditetapkan Telkomsel.

Jika ditinjau tarif jasa komunikasi sekarang ini, persaingan di industri telekomunikasi masih ketat. Sebagaimana pernyataan ekonom Universitas Gajah Mada, Sri Adiningsih, persaingan antara operator masih kuat dan cenderung adanya perang harga sehingga kemungkinan terjadinya kartel atau perilaku kolusi akan sangat kecil. Dalam salah satu studinya, ia menemukan tarif telkom yang ditawarkan oleh operator selular kenyataannya sangat rendah. Bagaimanapun juga, putusnya telah dijatuhkan, dan hal ini menyebabkan beberapa pengaruh negatif terhadap usaha pemerintah untuk meningkatkan investasi asing di Indonesia. Kasus Temasek mengekspos beberapa isu ketidakpastian dalam melakukan bisnis di Indonesia.

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Isu Myanmar, Semenanjung Korea dan Konflik Darfur

Alexandra Retno Wulan

Triwulan terakhir tahun 2007 ini menunjukkan berbagai perkembangan dunia yang sangat dinamis, terutama di bidang Hubungan Internasional. Berbagai isu dalam lingkup hubungan internasional berkembang di hampir setiap wilayah di belahan bumi ini. Tulisan ini akan menggambarkan beberapa fenomena hubungan internasional yang terjadi, khususnya selama periode triwulan keempat tahun 2007.

Ilmu Hubungan Internasional pada dasarnya mengembangkan berbagai analisis mengenai dinamika hubungan lintas negara yang mengarah kepada dua fenomena yaitu konflik dan perdamaian. Oleh karena itu, penjabaran mengenai berbagai fenomena yang terjadi dalam lingkup hubungan internasional ini akan dianalisis dengan menggunakan kerangka klasifikasi ilmu hubungan internasional tersebut, yaitu fenomena yang potensial menciptakan konflik atau sebaliknya memperkuat potensi kerja sama lintas negara. Untuk memudahkan analisis, artikel ini akan dibagi secara sederhana menurut klasifikasi wilayah terjadinya fenomena tersebut.

ASIA PASIFIK

Myanmar: Ujian terhadap Ide Multilateralisme

Myanmar secara geografis terletak di wilayah Asia Tenggara dan memiliki wilayah keseluruhan sebesar 677,000 kilometer kubik. Wilayah ini terbentang sepanjang 936 km dari Barat ke Timur dan 2,051 km dari Utara ke Selatan. Myanmar terbentuk dari ratusan ras dan setidaknya terdiri dari delapan kelompok etnik besar, yaitu Kachin, Kayah, Kayin, Chin, Bamar, Mon, Rakhine dan Shan. Total populasi Myanmar adalah sekitar 55 juta dan total investasi luar negeri hingga akhir Maret 2006 mencapai 6,06 milyar US\$.¹

Menurut salah seorang Direktur Jenderal Kementerian Energi Myanmar, Soe Myint, negara berkembang ini memiliki cadangan minyak mentah sebesar 508 juta barel di darat dan 100,8 juta barel di lepas laut. Untuk gas alam, Myanmar

¹ *The Jakarta Post*, "Country Profile – The Union of Myanmar: the Golden Land", 4 January 2007.

memiliki hampir 15,85 triliun *cubic feet* di lepas laut dan lebih dari 768 milyar *cubic feet* di darat².

Myanmar telah dikuasai junta militer selama 45 tahun. Selama periode tersebut Myanmar tidak luput dari perhatian dunia internasional, terutama karena pemerintahan junta yang cenderung otoriter dan tidak melindungi hak-hak asasi warga negaranya³. Dalam periode bulan Agustus – November 2007, Myanmar kembali menjadi pusat perhatian dunia internasional karena junta militer Myanmar kembali dianggap telah melakukan penganiayaan terhadap orang-orang sipil sehingga melanggar hak asasi manusia dan melanggar nilai-nilai demokrasi, yang diyakini telah menjadi prinsip generik dalam sistem politik modern.

Bulan September 2007 adalah salah satu titik penting dalam sejarah Myanmar, terutama dalam kaitan dengan proses perjuangan panjang rakyat Myanmar melawan pemerintah junta militer di Myanmar. Berawal pada 15 Agustus 2007, pemerintah junta Myanmar memutuskan untuk menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) lebih dari 100%⁴. Kenaikan ini sudah tentu semakin mempersulit kehidupan rakyat Myanmar karena kenaikan harga BBM ini langsung menaikkan harga ongkos transportasi di Myanmar dan harga barang-barang kebutuhan pokok lain sehingga

secara otomatis kenaikan ini menjadikan hampir 90 persen rakyat Myanmar hidup di bawah garis kemiskinan⁵.

Menanggapi kenaikan harga-harga kebutuhan pokok di Myanmar ini, rakyat Myanmar melakukan aksi damai untuk melawan kebijakan pemerintah junta, sekaligus melawan keberadaan pemerintah junta itu sendiri. Setelah sekitar dua minggu rakyat Myanmar melanjutkan aksi protes damai terhadap pemerintah junta dan pada 28 Agustus 2007, untuk pertama kalinya para biksu di Myanmar ikut bergabung dalam aksi protes secara damai terhadap pemerintahan junta⁶.

Pemerintah junta menanggapi aksi damai kali ini dengan cara lebih reaktif dari biasanya. Ini disebabkan oleh kekawatiran pihak junta terhadap perlawanan rakyat yang lebih menyatu. Selama ini, militer dan komunitas para biksu merupakan dua institusi terkuat di Myanmar. Kedua institusi inilah yang diperkirakan mampu memobilisasi kelompok lain secara massal. Selain itu kedua institusi ini memiliki jaringan paling cepat dan kuat, sekaligus merupakan institusi yang paling tertib dan disiplin⁷. Oleh karena itu, pemerintah junta dalam hal ini memberi reaksi keras dan mengerahkan kekuatan militer Myanmar dalam menghadapi aksi damai tersebut.

Setidaknya 1000 orang yang terdiri dari para biksu dan elemen masyarakat lain

² Bernice Han, "Myanmar to Satisfy Asian Oil and Gas Cravings". *The Jakarta Post*, 28 August 2007.

³ Terbukti misalnya dengan kebijakan penahanan Aung San Suu Kyi dan menihilkan kemenangan NLD dalam pemilu.

⁴ *Kompas*, "Lonceng Peringatan Para Biksu", 19 September 2007.

⁵ Ibid.

⁶ *Kompas*, "Myanmar: Lonceng Kematian dari Para Biksu", 26 September 2007.

⁷ *Kompas*, "Senjakala Negeri Pagoda", 1 Oktober 2007.

melakukan protes dari hari ke hari di jalan utama beberapa kota besar di Myanmar. Para biksu juga sudah melakukan penolakan terhadap sedekah yang diberikan kepada mereka oleh orang yang dianggap mereka adalah bagian dari pemerintahan junta. Setelah aksi yang selama sebulan terus berlanjut dan pemerintahan junta akhirnya menggunakan kekuatan senjata untuk mengatasi aksi tersebut, setidaknya sembilan orang meninggal dunia termasuk seorang wartawan Jepang, Kenji Nagai⁸. Pemerintah junta tidak hanya menyerang para demonstran di jalanan tetapi juga melakukan penyerangan ke beberapa kuil para biksu yang dicurigai terlibat dalam aksi protes menentang pemerintah junta. Tindakan ini sesungguhnya sudah menggambarkan bahwa pemerintah junta Myanmar tidak lagi menghargai komunitas biksu.

Tindakan pemerintah junta Myanmar mengundang berbagai reaksi dari dunia internasional. Amerika Serikat dan Uni Eropa menanggapi dengan menerapkan sanksi ekonomi kepada Myanmar. Sementara itu, ASEAN sebagai salah satu organisasi multilateral di kawasan Asia Tenggara justru cenderung tidak memberikan reaksinya. Prinsip *non-interference* serta musyawarah mufakat tampaknya telah menjadi salah satu sebab utama mengapa ASEAN tidak mampu memberi tindakan apa pun untuk menanggapi kekerasan yang terjadi di Myanmar. Sebagian negara anggota ASEAN memilih untuk menang-

gapi kasus Myanmar secara unilateral dan membiarkan kerangka multilateral seperti ASEAN tidak dimanfaatkan secara maksimal. Singapura, misalnya, memberi tekanan dengan pernyataan politik Perdana Menteri Lee Hsien Loong untuk menuntut demokratisasi di Myanmar, walaupun hingga saat ini investasi Singapura di Myanmar masih cukup signifikan⁹. Demikian juga Filipina mengancam tidak akan menandatangani ASEAN Charter apabila Myanmar tidak segera membebaskan Aung San Suu Kyi¹⁰.

Ancaman terhadap hak asasi manusia merupakan ancaman nyata di Myanmar. Prinsip demokrasi dan keamanan individu jelas ditiadakan oleh pemerintah junta, terutama dengan tindakan kekerasan melawan aksi damai komunitas biksu dan elemen masyarakat lainnya. Selain kondisi hidup yang sangat memprihatinkan, rakyat Myanmar kini menghadapi ancaman kekerasan yang dilakukan oleh pemerintah junta. Tuntutan bagi dunia internasional untuk membantu rakyat Myanmar semakin mengemuka. Prinsip multilateralisme untuk menegakkan perdamaian dengan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia dalam hubungan internasional kini menghadapi ujian, terutama karena berbagai organisasi kerja sama multilateral, terutama di tingkat regional tidak melakukan tindakan apa pun dalam menghentikan kekerasan yang terjadi di Myanmar.

⁹ <http://www.singapore-window.org/sw05/050330re.htm>

¹⁰ "Burma Warned Over Asean Charter", <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7101239.stm>

⁸ *The Jakarta Post*, "Junta Intensifies crackdown, nine people killed", 28 September 2007.

Indonesia – Malaysia: *Stirring Up the Southeast Asian Security*

Hubungan bilateral Indonesia-Malaysia pada tahun 2007 genap memasuki usia 50 tahun. Selama periode 50 tahun tersebut, pasang surut hubungan bilateral kedua negara tersebut terjadi. Persahabatan serumpun, sekaligus perselisihan di antara kedua negara kerap terjadi.

Sebagian masyarakat Indonesia masih teringat masa “konfrontasi” dengan Malaysia di bawah komando Presiden pertama Indonesia, Sukarno di tahun 1963 – 1966¹¹. Selepas masa itu, hubungan Indonesia-Malaysia pada masa pemerintahan Presiden Suharto dan Perdana Menteri Mahathir Mohamad relatif lebih stabil. Nuansa yang dibentuk pada masa kedua pemimpin negara itu adalah nuansa harmonis yang lebih mengelu-elukan keserumpunan bangsa Indonesia dan Malaysia.

Akan tetapi, ancaman terhadap harmonisnya hubungan kedua negara itu mulai tampak ketika sengketa Pulau Sipadan dan Ligitan muncul. Pada perkembangan berikutnya, Indonesia dan Malaysia memutuskan untuk membawa kasus perselisihan tersebut ke Mahkamah Internasional. Keputusan dari Mahkamah Internasional pada September 2002 memutuskan bahwa Pulau Sipadan dan Ligitan menjadi milik Malaysia¹². Kasus ini dianggap cukup menyakiti hati sebagian rakyat Indonesia yang akhirnya memunculkan kembali sentimen negatif dan ide-ide kompulsif

tentang menghidupkan kembali gerakan “konfrontasi” terhadap Malaysia.

Tak lama setelah kasus Sipadan dan Ligitan, hubungan bilateral Indonesia-Malaysia kembali diguncang dengan klaim sepihak Malaysia atas blok Ambalat¹³ yang memiliki sumber daya minyak dan gas bumi yang sangat signifikan jumlahnya. Malaysia menyerahkan hak eksploitasi sumber daya tersebut kepada salah satu perusahaan swasta milik asing dan hal ini memunculkan ketegangan dalam dinamika hubungan Indonesia dan Malaysia.

Di samping itu, selama periode Agustus hingga November 2007, setidaknya terdapat tiga isu penting dalam perkembangan hubungan bilateral antara Indonesia dan Malaysia. Kasus pertama adalah kasus pemukulan wasit karate Indonesia, Donald Pieters Luther Kolopita pada 23 Agustus 2007. Wasit Karate ini sedang berada di Negeri Sembilan, Malaysia untuk menghadiri sebuah pertandingan kejuaraan Karate se-Asia¹⁴. Melalui pemerintah resmi maupun dari kalangan masyarakat, Indonesia melakukan protes dan menuntut permintaan maaf dari Malaysia.

Kasus kedua adalah penangkapan dan penahanan selama beberapa saat seorang istri dari diplomat Indonesia. Muslinah Nurdin, istri dari Imran Hanafi, atase pendidikan dan kebudayaan KBRI di Kuala Lumpur ditangkap RELA (Cadangan Pertahanan Bela Negara Malaysia) di Masjid Jamiek, Kuala Lumpur pada

¹¹ *Tempo*, “Sederet Diplomasi Panas Itu...”, edisi 22-28 Oktober 2007, halaman 28 – 29.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Maruli Tobing, “Anatomi Hubungan Indonesia – Malaysia”, *Kompas*, 10 September 2007.

¹⁵ Ibid.

tanggal 6 Oktober 2007¹⁵. Muslinah telah menunjukkan kartu identitas diplomatik yang tidak ditanggapi oleh RELA. Ketua Pengarah RELA, Dato' Zaidon Bin H.J. Asmuni menyatakan bahwa RELA tidak bisa mengenali kartu identitas diplomatik karena kartu itu dikeluarkan oleh kementerian luar negeri Malaysia dan imigrasi setempat. Selain itu, Dato' Zaidon juga menjelaskan bahwa RELA memiliki 500 ribu anggota di seluruh Malaysia dan memiliki kewajiban untuk menangani Pekerja Asing Tanpa Ijin (PATI) yang jumlahnya semakin meningkat¹⁶.

Kedua kasus tersebut semakin memperkuat pandangan rakyat di Indonesia bahwa kesewenang-wenangan warga Malaysia terhadap warga negara Indonesia di Malaysia masih terjadi. Di samping itu kesewenang-wenangan itu juga menambah daftar hitam perlakuan Malaysia terhadap para pekerja migran Indonesia, yang jelas menyakiti perasaan bangsa Indonesia.

Pada kasus lain adalah kasus penggunaan beberapa atribut kebudayaan yang diyakini oleh Indonesia sebagai miliknya, seperti lagu daerah dan tarian tradisional yang ada dalam situs dan media iklan pariwisata Malaysia. Malaysia menggunakan sebuah lagu Rasa Sayange dari Kepulauan Maluku sebagai latar dalam sebuah iklan di media elektronik yang mempromosikan turisme di Malaysia. Selain itu Malaysia juga mencantumkan sebuah tarian Reog Ponorogo yang diklaim sebagai tarian

dari Malaysia yang dikenal dengan Tari Barong.

Dalam pada itu, gambaran hubungan bilateral Indonesia-Malaysia selalu berada dalam spektrum pertentangan dan persahabatan. Di satu sisi, Indonesia seringkali terlalu sensitif terhadap keberhasilan saudara mudanya, Malaysia. Di sisi lain, sang saudara muda juga memperlihatkan sikap agresif dan cenderung menyakiti hati sang saudara tua. Bagaimanapun, hubungan antara Indonesia-Malaysia adalah penting terutama bagi kestabilan kawasan Asia Tenggara. Di samping itu, kedua negara memiliki banyak persamaan yang dapat digunakan untuk semakin menguatkan hubungan kedua negara yang makin harmonis, bukan untuk merusak hubungan kedua negara, yang dapat membuka peluang bagi goyahnya keamanan dan kestabilan Asia Tenggara.

Jepang: Masa Depan Baru di Bawah PM Fukuda?

Selama paruh kedua tahun 2007, situasi politik Jepang berada dalam kondisi yang kurang stabil. Diawali dengan skandal-skandal finansial dan korupsi yang dilakukan oleh pemerintahan yang berkuasa¹⁷ dan diikuti dengan semakin menurunnya popularitas Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe. PM Abe beserta seluruh jajaran kabinetnya akhirnya memutuskan mundur pada 12 September 2007¹⁸.

¹⁶ *Tempo*, "Ketua Pengarah Rela, Dato' Zaidon Bin H.J. Asmuni: Indonesia Tak Tahu Kuasa Kami", edisi 22-28 Oktober 2007, halaman 36.

¹⁷ <http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?id=18265>

¹⁸ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7011596.stm>

Kondisi ini memaksa Partai Liberal Demokrat Jepang (LDP) untuk memilih ketua partai sekaligus menjadi Perdana Menteri yang baru menggantikan PM Abe. Dalam voting di majelis rendah, Yasuo Fukuda, 71 tahun, memenangkan 338 suara. Walaupun di majelis tinggi, LDP kalah tipis dari partai oposisi, tetapi konstitusi Jepang menetapkan bahwa keputusan mengenai Perdana Menteri di majelis rendah akan tetap berlaku. Oleh karena itu, pada tanggal 25 September 2007, Yasuo Fukuda resmi menggantikan Shinzo Abe dan memulai tugasnya menjadi Perdana Menteri baru Jepang.

Tugas Fukuda tidaklah mudah, terutama karena Fukuda harus mengembalikan kepercayaan rakyat kepada partai sekaligus kepada pemerintahan baru. Ide-ide mengenai pembaharuan di pemerintahan Jepang mengemuka pasca mundurnya Abe, tetapi ternyata Fukuda memilih jalan konvensional dan tetap bergantung pada orang-orang senior dan berpengalaman untuk membantu menjalankan tugas yang berat. Di bagian luar negeri misalnya, Fukuda memilih Masahiko Komura yang pernah menjadi Menteri Pertahanan di masa pemerintahan PM Koizumi, menjadi Menteri Luar Negeri dan Shigeru Ishiba menjadi Menteri Pertahanan di kabinet barunya¹⁹. Hal ini tampak akan memberi sinyal bahwa tidak akan banyak perubahan yang dapat dilakukan pemerintah baru di bawah PM Fukuda, khususnya di bidang politik luar negeri Jepang.

PM Fukuda dinilai tidak lebih nasionalistik dari PM Abe sehingga perubahan terhadap artikel 9 konstitusi Jepang, termasuk perubahan hubungan Jepang – Amerika Serikat tampaknya tidak akan muncul pada masa sekarang. Sementara, hubungan China-Jepang juga tampaknya tidak akan banyak perubahan. Jepang masih akan menganut kebijakan satu China dalam kaitannya dengan Taiwan. Walaupun Menteri Pertahanan Ishiba dinilai sebagai orang realis dan ofensif tapi tampaknya ide Ishiba tentang *pre-emptive strike* terhadap Korea Utara juga tidak akan menjadi kenyataan. Jepang tetap akan mengenakan sanksi ekonomi terhadap Korea Utara hingga ada langkah perbaikan yang cukup signifikan terhadap perlucutan senjata nuklir Korea Utara dan tetap akan mendekati masalah Semenanjung Korea dengan hati-hati serta mengandalkan dialog enam negara untuk menyelesaikannya.

Di sisi lain, pemerintahan baru di bawah PM Fukuda harus banyak berjuang untuk mengatasi isu-isu dalam negeri Jepang. Setidaknya Fukuda harus menjelaskan tentang kasus hilangnya 50 juta catatan pensiun semasa pemerintahan Abe, mengatasi kesenjangan antara kota-desa yang signifikan, menjamin pertumbuhan ekonomi terutama persaingan internasional dengan China, isu perawatan kesehatan masyarakat serta isu-isu lain yang berkaitan dengan kebijakan publik dan kesejahteraan rakyat Jepang²⁰.

Faktor-faktor ini jelas memperumit pemerintahan PM Fukuda yang dinilai banyak orang lemah. Sebagian kalangan

¹⁹ <http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?id=18265>

²⁰ Ibid.

memperkirakan bahwa masa pemerintahan PM Fukuda tidak akan lama. Untuk kestabilan wilayah di Asia Timur dan Asia secara keseluruhan, gangguan politik dalam negeri Jepang jelas akan berpengaruh buruk. Asia membutuhkan Jepang yang kuat dan stabil untuk menjadi penyeimbang China di kawasan.

Semenanjung Korea: Masa Depan Baru Kedua Korea?

Pada triwulan ketiga tahun 2007 kawasan Asia Timur menunjukkan kawasan yang dinamis. Semenanjung Korea menjadi salah satu isu penting terhadap dinamika hubungan internasional di kawasan. Pada awal Oktober 2007 ini, kedua Korea -- Korea Utara dan Korea Selatan -- memutuskan untuk menyelenggarakan pertemuan kedua. Meski pertemuan ini diagendakan pada bulan Agustus 2007, akan tetapi setelah beberapa kali diundur, akhirnya pada 2 Oktober 2007, pertemuan antara kedua pemimpin Korea, Kim Jong-il dan Roh Moo-hyun berlangsung di Pyongyang, Korea Utara.

Pertemuan ini merupakan pertemuan kedua setelah di tahun 2000, kedua pemimpin Korea -- Kim Dae-jung dan Kim Jong-il mengadakan pertemuan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) I di Pyongyang. KTT Korea ini diagendakan karena pada dasarnya kedua Korea tidak pernah mengakhiri Perang Korea (1950 -- 1953) dengan persetujuan damai tetapi hanya dengan gencatan senjata²¹. Oleh karena

itu, agenda utama pertemuan KTT dimaksudkan untuk membangun perdamaian sesungguhnya diantara kedua Korea. Di samping itu, KTT Korea merupakan salah satu pertarungan politik bagi Presiden Roh. Akan tetapi bagi sebagian Rakyat Korea Selatan usaha merangkul Korea Utara tidak akan meningkatkan simpati rakyat kepada Presiden Roh dalam pemilu yang akan diselenggarakan 19 Desember 2007 mendatang.

Dalam KTT kali ini Presiden Roh Moo-hyun menempuh 3,5 jam berkendara lewat darat untuk sampai ke wilayah perbatasan, kemudian berjalan kaki melewati perbatasan. Hingga hari diselenggarakannya KTT dua Korea tersebut, agenda pertemuan masih belum dipublikasikan. Namun, beberapa sumber menyebutkan bahwa agenda utama adalah peredaan ketegangan antara kedua Korea, perbaikan taraf hidup rakyat di Korea Utara dan isu perlucutan senjata nuklir Korea Utara sebagai kompensasi dari tawaran bantuan ekonomi dari Korea Selatan²².

Adapun hasil kesepakatan akhir KTT dua Korea 2007 adalah dibentuknya zona ekonomi khusus di Haeju, sebuah kota di wilayah Barat Daya Korea Utara serta wilayah penangkapan ikan bersama antara Korea Selatan dan Korea Utara di perairan Laut Kuning. Zona ekonomi Haeju merupakan kelanjutan dari proyek zona ekonomi Kaesong yang dalam KTT kali ini diperkuat kembali komitmen dari

²¹ Kompas, "Harapan dari KTT Dua Korea", 3 Oktober 2007.

²² Eric J. Ballbach, *Summit Spirit on the Korean Peninsula*, diakses pada tanggal 15 November 2007 <http://www.nautilus.org/fora/security/07071Ballbach.html>.

Korea Selatan untuk mengembangkannya. Dalam kesepakatan KTT ini usaha untuk mengurangi kesenjangan ekonomi Utara dan Selatan masih dipandang sebagai salah satu faktor penting untuk menuju proses reunifikasi.²³

Selain kesepakatan mengenai kerja sama ekonomi, KTT Korea ini juga menyepakati akan dirancangnya kesepakatan damai formal antara Korea Utara dan Korea Selatan untuk secara resmi mengakhiri Perang Korea. Selain itu, pembicaraan mengenai perlucutan senjata nuklir Korea Utara yang semakin didesak oleh Korea Selatan sebagai negosiasi Korea Selatan dengan komitmen kerja sama ekonomi terhadap Korea Utara²⁴.

Dalam triwulan ketiga tahun 2007 kawasan Asia Timur tampak menjadi kawasan yang paling dinamis. KTT Korea mungkin hanya menunjukkan aksi politik yang dilakukan oleh kedua pemimpin Korea, baik Presiden Roh Moo-hyun maupun Kim Jong-il. Selama ini dalam dunia internasional, interaksi di kawasan Semenanjung Korea selalu dinilai sebagai hasil dari tekanan internasional dan tidak berasal dari inisiatif internal kedua Korea. Akan tetapi, apa pun faktor pendorongnya, KTT Korea yang telah dua kali diselenggarakan ini diharapkan mampu mendukung proses damai dan perlucutan senjata nuklir Korea Utara yang dilakukan oleh pembicaraan enam negara (*six party talks*). Komitmen

nyata dari Korea Selatan serta dukungan untuk perbaikan perekonomian rakyat Korea Utara diharapkan mampu menjadi faktor pendorong sekaligus insentif bagi Korea Utara untuk meneruskan proses damai dalam perlucutan senjata nuklir. Kawasan Semenanjung Korea yang relatif stabil akan mendukung kestabilan kawasan Asia Timur dan Asia secara keseluruhan.

Pakistan: Dilema Jenderal Pervez Musharraf

Salah satu dinamika politik yang sangat menarik di paruh ketiga tahun 2007 ini di kawasan Asia Selatan ditunjukkan oleh Pakistan. Jenderal Pervez Musharraf selaku Presiden berkeinginan untuk memperpanjang masa kepemimpinannya dengan mengikuti pemilu yang pada awalnya akan dilaksanakan bulan Oktober 2007. Jenderal Musharraf menduduki posisi presiden Pakistan setelah melakukan kudeta militer pada tahun 1999 dan sejak saat itu selain menduduki jabatan sebagai Presiden juga sebagai Pemimpin tertinggi militer Pakistan.

Keinginan untuk mengikuti pemilu presiden Pakistan 2007 ditentang sebagian besar masyarakat, yang menginginkan Musharraf menyerahkan salah satu dari jabatannya dan tidak diperbolehkan merangkap jabatan, terutama sebagai Presiden sekaligus Komando tertinggi dari Angkatan Bersenjata Pakistan. Keinginan untuk menyerahkan jabatan ini setidaknya didukung oleh dua nama tokoh di Pakistan. Yang pertama adalah mantan Perdana Menteri Pakistan, Benazir Bhutto yang telah mengasingkan diri ke luar Pakistan

²³ Norimitsu Onishi, *Korean Summit Results Exceed Low Expectations*, *The New York Times*, 5 Oktober 2007, diakses di <http://www.nytimes.com/2007/10/05/world/asia/05korea.html>

²⁴ Ibid.

lama sekitar 8 tahun²⁵. Selain Bhutto, mantan Perdana Menteri Nawaz Sharif yang diturunkan dalam kudeta 1999 oleh Musharraf juga menentang kembalinya Musharraf dalam kancah perpolitikan Pakistan terutama apabila Musharraf mempertahankan seragam militernya.

Kondisi pemerintahan saat ini di bawah kepemimpinan Jenderal Pervez Musharraf tidak dalam kondisi stabil. Ketidaknya ada berbagai permasalahan yang harus dihadapi oleh pemerintahan Musharraf dan juga harus dihadapi oleh pemerintahan baru hasil pemilu mendatang. Pertama, Pakistan harus menghadapi gerakan-gerakan Islam garis keras yang menggunakan kekerasan sebagai instrumen utama untuk menyalurkan aspirasi politiknya²⁶. Selain itu, Pakistan juga harus menghadapi tuduhan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya bahwa Pakistan merupakan tempat berlindung bagi gerakan Al-Qaeda dan Taliban yang dikategorikan sebagai gerakan teroris. Terakhir, Pakistan juga harus menghadapi skandal dalam sistem peradilan mereka setelah Musharraf memberhentikan Hakim Agung Iftikhar Muhammad Chaudhry dengan alasan penggunaan kewenangan yang berlebihan. Setelah aksi Musharraf tersebut, perlawanan terhadap kebijakan Musharraf di Pakistan terus muncul, misalnya ketika Mahkamah Agung mengembalikan posisi Hakim Agung Chaudhry²⁷.

Zeeshan Haider, "Musharraf Set to Quit Army", *The Jakarta Post*, 18 September 2007.

Rana Jawad, "Bhutto says time running out for power sharing deal", *The Jakarta Post*, 9 Agustus 2007.

Ibid.

Untuk menanggapi kecaman dari kedua lawan politiknya, Jenderal Musharraf berniat untuk mengganti Undang-Undang Pemilu Pakistan dan membatasi keikutsertaan Perdana Menteri yang telah dua kali menjabat dalam pemilu berikutnya. Tindakan-tindakan politik Musharraf ini memicu munculnya gerakan-gerakan protes dari pihak oposisi di Pakistan. Para aktivis dari partai oposisi di Pakistan melakukan protes di jalan-jalan Islamabad maupun Rawalpindi. Dalam hal ini, Musharraf mendekati persoalan ini dengan cara pendekatan militer dan mengeluarkan perintah penangkapan para aktivis yang terlibat aksi protes baik yang terkait dengan proses pencopotan Hakim Agung Chaudhry maupun yang terkait dengan protes keinginan Musharraf yang mempertahankan jabatan ganda, sebagai Presiden dan Pimpinan Tertinggi Angkatan Bersenjata Pakistan²⁸.

Pada tanggal 3 November 2007, untuk mengatasi semakin maraknya aksi protes terhadap pemerintahan Presiden Pervez Musharraf maka diberlakukan kondisi darurat di Pakistan dan pemerintah menerapkan hukum perang, terutama karena ancaman internal dan eksternal yang mampu mengancam Pakistan²⁹. Bentrokan tidak dapat dicegah, perlawanan terhadap aksi semena-mena Presiden Musharraf menggema di seluruh Pakistan yang didukung oleh Amerika Serikat dan Inggris sebagai dua kekuatan eksternal yang sangat berpengaruh bagi Pakistan.

²⁸ Kamran Haider, "Musharraf Opponents Arrested in Pakistan", *The Jakarta Post*, 25 September 2007.

²⁹ *Republika*, "Pakistan Darurat, Musharraf Tangkapi Oposisi", 5 November 2007.

Setelah Mahkamah Agung Pakistan bersedia menyatakan bahwa Musharraf dapat melanjutkan kepemimpinan sipilnya, sesuai hasil pemilu Oktober 2007, dengan syarat mencabut status darurat di Pakistan dan menanggalkan seragam militernya untuk menjadi pemimpin sipil sepenuhnya, Musharraf mencabut status darurat militer di Pakistan pada Desember 2007 dan berjanji akan segera melepaskan status militernya dan menjadi pemimpin sipil sepenuhnya³⁰.

Saat ini rakyat Pakistan masih menunggu perkembangan politik berikutnya. Berbagai negosiasi politik dilakukan baik oleh Musharraf, Bhutto, Sharif maupun berbagai aktor aktor internal dan eksternal. Presiden Pervez Musharraf berjanji akan segera menanggalkan status militernya dan ikut serta secara konstitusional dalam pemilu bulan Januari 2008. Harus diakui gangguan politik di Pakistan dalam periode ini juga mempengaruhi stabilitas kawasan Asia Selatan. Hal ini terutama disebabkan oleh pemimpin baru Pakistan yang akan sangat mempengaruhi hubungan luar negeri Pakistan dengan negara-negara lain baik di tingkat regional maupun internasional.

AFRIKA

Darfur: *Longing for Global Action*

Konflik di Darfur, Sudan telah berlangsung sejak 2003. Berawal ketika pemerintah dituding pro kepada kaum Arab

yang mulai menghuni wilayah Darfur dan mengesampingkan rakyat Afrika yang mendiami wilayah tersebut³¹. Pemerintah beralih dengan alasan melindungi negara dari kaum pemberontak yang bermarkas di Darfur, tetapi kaum Janjaweed yang menggunakan banyak fasilitas militer pemerintah Sudan dihubungkan dengan banyaknya pembunuhan massal dan pemerkosaan perempuan di Darfur secara terorganisir³².

Jumlah korban konflik Darfur tidak dapat secara pasti diestimasi, tetapi sebuah hasil survei bulan September 2006 menyatakan bahwa korban konflik Darfur tidak kurang dari 200.000 jiwa³³. Jumlah ini adalah jumlah yang tidak sedikit dan mengingat rumitnya konflik bersenjata, sekaligus konflik antar etnis di wilayah Afrika, bantuan internasional mutlak diperlukan untuk menyelesaikannya.

Hingga saat ini, peran Perserikatan Bangsa Bangsa dirasa masih kurang dalam konflik Darfur. Pada tahun 2005, PBB menyerahkan konflik Darfur kepada ICC (Mahkamah Kriminal Internasional)³⁴ sebagai simbol bahwa konflik Darfur dianggap sebagai pelanggaran kriminal terhadap kemanusiaan. Selama ini organisasi multilateral yang banyak berperan di Darfur adalah Organisasi Negara-Negara Afrika (OAS) dengan mengerahkan 7.000 pasukan Uni-Afrika sebagai pasukan perdamaian. Baru pada triwulan terakhir

³⁰ Kompas, "Musharraf Melenggang Bebas", 23 November 2007.

³¹ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3496731.stm>

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ <http://hrw.org/english/docs/2007/09/25/afri-cal6942.htm>

tahun 2007 ini, PBB memutuskan untuk memperkuat pasukan Uni Afrika dengan mengirimkan 26.000 pasukan perdamaian PBB ke Darfur untuk mencegah kekerasan sekaligus berusaha menyelesaikan konflik di Darfur³⁵.

Akan tetapi PBB terkesan sangat lambat dalam menangani konflik di Darfur. Sebagian kalangan menilai hal ini disebabkan karena minimnya kepentingan negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB terhadap Darfur. Tetapi, sekali lagi konflik Darfur telah memberikan pelajaran penting bagi kerja sama internasional dalam menyelesaikan konflik, sekaligus menekankan pentingnya perbaikan sistem multilateral yang sudah ada, sekaligus tanggap terhadap penyelesaian konflik. Pengambilan keputusan Dewan Keamanan PBB supaya lebih cepat dan tanggap terhadap penyelesaian konflik Darfur, menjadi penting.

PENUTUP

Tampaknya triwulan terakhir tahun 2007 ini cukup dipenuhi dengan berbagai dinamika politik yang terjadi di kawasan Asia Pasifik serta sebagian kecil Afrika. Dari berbagai ilustrasi ini setidaknya terdapat dua benang merah yang dapat disimpulkan.

Pertama, berbagai peristiwa yang terjadi di triwulan terakhir 2007 berawal dari dinamika politik dalam negeri yang kemudian berkembang ataupun memiliki efek tertentu terhadap negara lainnya baik

di kawasan yang sama maupun di tingkatan internasional. Stabilitas kawasan merupakan salah satu hal yang perlu dijaga dan tampaknya setiap dinamika internal yang terjadi di dalam sebuah negara dapat berpengaruh besar terhadap dinamika di kawasan tersebut.

Kedua, berbagai peristiwa yang terjadi di triwulan terakhir 2007 ini juga menunjukkan berbagai tantangan terhadap sistem multilateralisme dalam hubungan internasional. Kasus Myanmar dan konflik di Darfur adalah dua contoh penting di mana multilateralisme harus membuktikan diri sebagai salah satu sistem ideal dalam dunia internasional. Di satu sisi, multilateralisme dapat mempromosikan perdamaian ke setiap kawasan. Di sisi lain, multilateralisme juga memperlihatkan bahwa tiap negara tetap akan mendahulukan kepentingannya masing-masing dan konsekuensi logisnya adalah pelemahan kekuatan sistem multilateralisme itu sendiri.

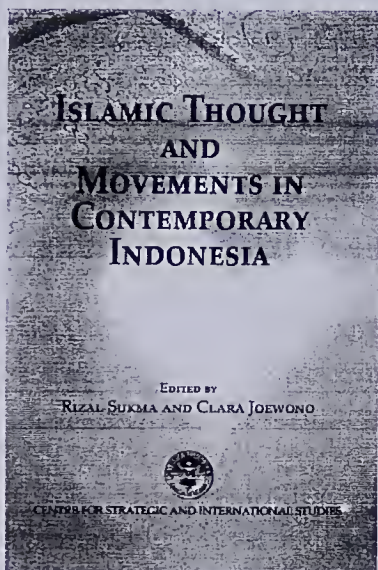
Ketiga, dinamika hubungan internasional secara normatif masih diarahkan kepada pencarian perdamaian ketimbang konflik. Akan tetapi dalam paruh terakhir 2007, berbagai isu hubungan internasional telah menunjukkan kondisi yang sebaliknya. Bagi kaum realis, dalam ilmu hubungan internasional, dinamika ini sesuai dengan pendapat mereka yang mengatakan bahwa dalam pencairan perdamaian harus mempersiapkan diri dan terlibat dalam konflik-konflik. Sementara yang harus dicermati, apakah dinamika internasional saat ini memang dalam periode menuju perdamaian atau mempertahankan kondisi konflik berkelanjutan dalam hubungan internasional.

³⁵ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3496731.stm>

Bagi Indonesia, dinamika kawasan yang paling berpengaruh sudah tentu adalah perkembangan politik yang terjadi di kawasan Asia dan Pasifik. Tuntutan terhadap penyelesaian kasus Myanmar adalah hal utama yang harus dihadapi Indonesia terutama sebagai negara anggota ASEAN. Selain itu usaha untuk menjamin kestabilan

kawasan merupakan prioritas utama bagi Indonesia. Setelah berbagai prioritas tersebut tampaknya usaha promosi perdamaian dunia seperti yang tercakup sebagai tujuan negara dalam Konstitusi Undang Undang Tahun 1945 dapat mendapat porsi cukup dalam politik luar negeri Indonesia.

ISLAMIC THOUGHT AND MOVEMENTS - IN CONTEMPORARY INDONESIA



Edited by: *Rizal Sukma and Clara Joewono*

Published by: *Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.*

Since the fall of the New Order Regime in 1998, Islam in Indonesia has become more complex politically and socially. This is due to the growing diversity in the manifestation of Islam. Islam has developed and changed significantly in terms of thought and movement. It can no longer be dichotomized into traditionalist or modernist, as it used to be.

This book is the result of a study involving researches from CSIS and PPIM UIN Jakarta. It attempts to portray the complexity of the contemporary Islamic movement and thoughts in Indonesia.

The book, containing 12 chapters with discussions ranging from mapping out Islamic thoughts and movement to Islamic Mass Organization and Women Empowerment, is recommended for those who seek an understanding of the diversity of Islamic thoughts and movement in Indonesia.

Contributors: Rizal Sukma and Clara Joewono; Jajat Burhanudin; Fuad Jabali/Arief Subhan; Din Wahid; Jajang Jahroni; Ismatu Ropi; Tasman; Sirojudin Abbas; Muhamad Ali; Oman Fathurahman; Philips J. Vermonte; Dina Afrianty.

2007. 1st Ed., 300 pp.; 23,5 cm, ISBN 978-979-1295-03-1, Rp 75.000,00

Additional charge 20% of the book price is required for delivery outside Jakarta

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

Reformasi Politik dan Kepemimpinan Politik

Bima Arya Sugiarto

Studi yang dilakukan oleh Liddle dan Mujani terhadap kecenderungan pemilih pada pemilu pertama di era reformasi, yaitu pemilu 1999 memberikan landasan ilmiah mengenai kemunculan figur-figur karismatik di awal periode reformasi ini. Studi ini memaparkan temuan yang sangat menarik yaitu bahwa pemilih di Indonesia masih sangat dipengaruhi oleh sosok pemimpin partai dalam menentukan pilihan politiknya. Studi ini menyimpulkan bahwa faktor pemimpin partai lebih penting bagi pemilih untuk menentukan partai apa yang dipilih ketimbang alasan-alasan lainnya seperti keyakinan agama, ideologi, etnis dan geografis. Sementara itu hasil penelitian ini juga mengkonfirmasi pendapat yang berkembang selama ini bahwa masyarakat Indonesia bercorak paternalistik dengan kultur patron-client yang sangat kental, dan pada fase-fase awal reformasi, kultur tersebut masih sangat mempengaruhi proses konsolidasi demokrasi di Indonesia.

PENDAHULUAN

Salah satu parameter utama dari kualitas proses demokratisasi adalah terdapatnya sirkulasi kepemimpinan politik yang lancar melalui proses regenerasi dan kaderisasi kepemimpinan yang melembaga. Kontestasi politik pada sistem demokrasi liberal semestinya disokong oleh ketersediaan jalur-jalur kaderisasi kepemimpinan yang mampu memunculkan kader-kader pemimpin politik yang berkualitas.

Mengamati proses reformasi politik di Indonesia, dalam konteks kelembagaan dan prosedural telah terjadi perubahan yang cukup radikal dan progresif. Pemi-

lihan Presiden/Wakil Presiden, dan Kepala Daerah kini dilakukan secara langsung. Pada awal 2008 bahkan proses Pemilihan Kepala Daerah Langsung akan diramaikan oleh kandidat dari jalur non partai. Proses revisi Undang-Undang Pemilu yang kini tengah berlangsung juga menyiratkan kecenderungan perubahan sistem pemilihan anggota parlemen ke arah yang mendekati sistem proporsional terbuka murni.

Namun demikian terdapat pula indikasi yang kuat bahwa reformasi di tingkat kelembagaan dan prosedural setelah sepuluh tahun reformasi bergulir, belum disertai dengan perbaikan yang signifikan pada jalur kaderisasi kepemimpinan politik. Publik seolah masih dipaksa untuk

memberikan ruang di panggung politik bagi wajah-wajah lama. Dalam konteks kompetisi politik nasional menuju Pemilu 2009, sebagian besar partai politik masih mengandalkan figur-figur lama seperti Megawati Soekarnoputri, Abdurrahman Wahid, Wiranto dan Akbar Tandjung. Sementara ironisnya, di sisi lain sebagian besar survei yang dilakukan menunjukkan kerinduan publik atas tampilnya figur pemimpin alternatif. Dukungan publik yang besar terhadap kemunculan kandidat non partai pada pilkada juga mengindikasikan keraguan yang cukup besar dari publik bahwa partai politik mampu mengorbitkan figur-figur pemimpin politik yang berkualitas.

Apakah sesungguhnya yang terjadi pada partai politik? Model kepemimpinan apakah yang telah dihasilkan oleh partai politik selama satu dekade era reformasi politik ini? Karakter pemimpin seperti apakah yang tepat untuk mengantarkan bangsa ini menuju pintu gerbang negara demokrasi yang sejahtera? Artikel ini akan menjawab tiga pertanyaan penting tersebut dengan menggunakan sejumlah data dari hasil studi penulis mengenai latar belakang para elite partai dan juga sejumlah survei yang telah dilakukan oleh beberapa lembaga survei terkemuka terkait dengan persepsi publik mengenai kinerja partai politik.

NEO INSTITUSIONALISME, FAKTOR INDIVIDU DAN POLITIK INFORMAL

Aliran Neo-Institusionalisme dalam ilmu politik --terutama perspektif *rational choice*-- meyakini bahwa aspek aktor lebih

dominan perannya ketimbang aspek lainnya seperti struktur dan kultur, dalam suatu perubahan politik. Neo-Institusionalisme merupakan penentang utama teori strukturalis yang cenderung mengabaikan faktor elite politik atau kepemimpinan individu dalam menentukan perubahan politik dan terlalu menekankan kepada determinasi aspek struktural (Dettman 1974: 245). Neo-Institusionalisme tidak saja mengklaim bahwa individu dan segala kepentingannya adalah determinan utama setiap proses politik, tetapi juga menyatakan bahwa berlangsungnya seluruh tatanan struktural, baik kelembagaan maupun prosedural sangat tergantung kepada sejauh mana tatanan tersebut memuaskan kepentingan-kepentingan individu (Shelpse 1989: 134). Karenanya para penganut perspektif *Rational Choice Institutionalism* cenderung untuk menempatkan faktor individu berikut kalkulasi strategis mereka, yang harus menjadi fokus utama dari kajian mengenai setiap proses politik.

Neo-Institusionalisme juga dapat dibedakan dengan institusionalisme klasik dalam cara pandang terhadap institusi. Pada Neo-Institusionalisme, ada perubahan yang signifikan dari analisis yang terlalu menekankan pada aspek formal, ke arah kajian yang menghitung aspek-aspek informal. Aspek politik informal dipandang memiliki nilai yang sama pentingnya dengan aspek politik formal. Goodin bahkan melakukan redefinisi terhadap konsep institusi yang diartikannya sebagai sistem perilaku individu yang stabil dan memiliki pola (Goodin 1996: 22). Sejumlah penelitian mengenai proses politik di Asia dan Amerika Latin menghasilkan suatu

argumen mengenai pengaruh penting dari politik informal dalam membentuk suatu tatanan politik (O'Donnel 1996, Gobel 2001 dan Tsai 2001). Helmke dan Levitsky mendefinisikan institusi informal sebagai segala aturan tidak tertulis yang dipahami oleh para aktor politik dan diciptakan serta dikomunikasikan di luar dari jalur organisasi formal (Helmke & Levitsky 2004: 727).

Pada hakikatnya, para ilmuwan politik memiliki dua pandangan yang berbeda mengenai dampak dari politik informal terhadap proses pelebagaan politik. Pandangan pertama melihat bahwa politik informal berdampak positif bagi kinerja institusi formal. Logika argumen yang dikembangkan oleh kelompok ini adalah bahwa interaksi dan jaringan informal yang dibangun para elite politik dapat berkontribusi bagi stabilisasi proses politik formal (March dan Olsen 1989). Sementara pandangan kedua justru meyakini bahwa praktik politik informal hanya akan mengancam kinerja organisasi formal. Contoh kasus yang disodorkan oleh kelompok ini adalah proses kaderisasi kepemimpinan politik partai yang sepenuhnya ditentukan oleh kedekatan personal dan pengelompokan informal ketimbang didasarkan oleh tradisi merit yang kokoh (Lauth 2000).

Perspektif Neo-Institusionalisme sesuai untuk memahami proses perubahan politik yang terjadi di negara-negara demokrasi baru karena dua alasan. *Pertama*, masih lemahnya tatanan prosedural dan kelembagaan. *Kedua*, kuatnya pengaruh para pemimpin politik baik formal maupun non formal yang masih lebih menentukan dari pada aturan main formal dalam ke-

banyak proses politik. Secara kultural, kebanyakan negara-negara demokrasi baru adalah negara dengan tradisi paternalistik yang sangat kuat. Pemimpin mempunyai peran yang sangat sentral dibanding negara-negara demokrasi mapan karena besarnya tingkat harapan yang dibebankan pada pemimpin. Isu kepemimpinan mendapat perhatian dalam porsi yang lebih besar di negara demokrasi baru dibanding demokrasi mapan, karena pemimpin dipahami sebagai faktor utama yang bisa membawa perubahan.

Analisis terhadap proses politik di Indonesia juga tidak dapat hanya difokuskan kepada aspek prosedural formal. Sebagaimana umumnya negara-negara berkembang di kawasan Asia lainnya, politik di Indonesia masih dicirikan oleh kuatnya pengaruh hal-hal seperti jaringan klientelisme dan patronase politik informal. Pada artikel ini akan dibangun suatu upaya analisis yang mengarah kepada suatu argumen mengenai dampak negatif politik informal terhadap pelebagaan politik, khususnya yang terkait dengan aspek kaderisasi kepemimpinan politik.

PEMIMPIN KARISMATIS DAN REFORMASI POLITIK

Salah satu dampak yang paling nyata dari gaya kepemimpinan rejim otoriter di Indonesia selama lebih dari tiga puluh tahun adalah tersumbatnya alur regenerasi kepemimpinan nasional dan terkikisnya potensi kepemimpinan di segala lapisan. Ketika keran demokratisasi dibuka tahun 1998, terjadi perluasan partisipasi politik yang masif yang disertai dengan

tampilnya figur-figur pemimpin politik alternatif. Dalam konteks kepemimpinan nasional, selama hampir satu dasawarsa era reformasi politik di negeri ini, empat orang Presiden dari latar belakang berbeda telah diberi kesempatan untuk memimpin proses reformasi. Kecuali Habibie yang modal politiknya lebih didasarkan pada kapasitas teknokratis, ketiga tokoh lainnya, yaitu Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono cenderung melejit ke panggung politik karena dukungan massa politik yang signifikan. Daya tarik personal pada ketiga tokoh ini cenderung lebih menonjol ketimbang modal keahlian khusus seperti yang dimiliki oleh Habibie.

Sulit untuk menangkalkan argumen bahwa Gus Dur dan Megawati merupakan representasi dari figur pemimpin karismatik. Salah satu indikator dari kepemimpinan karismatis adalah ketika loyalitas konstituen diberikan nyaris secara absolut dan kerap dengan perilaku politik tradisional, seperti "dukungan cap jempol darah" atau "pasukan berani mati". Walaupun derajat karismatis dari Yudhoyono tidak sekuat Gus Dur dan Megawati, namun terdapat kecenderungan yang kuat bahwa tampilnya Yudhoyono ke pusat utama kekuasaan lebih didorong pada pesona individu Yudhoyono yang dipersepsikan oleh publik sebagai tokoh yang santun, cerdas dan simpatik.

Selain pada konteks kepemimpinan nasional, model kepemimpinan karismatik juga banyak ditemukan pada fase-fase awal pembentukan partai politik di Indonesia. Di Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) misalnya, tokoh-tokoh lokal yang

karismatis berperan strategis dalam menghimpun masa dan jaringan politik untuk pembentukan DPD dan DPC PDIP di berbagai daerah. Tokoh-tokoh ini adalah figur-figur loyalis Megawati yang berjuang di garda terdepan pada tingkat daerah saat Megawati mengalami tekanan politik dari rejim Orde Baru. Fenomena serupa juga terjadi di Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Ulama-ulama karismatis dari Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama memainkan peran sentral saat pembentukan cabang partai di berbagai daerah. Kekuatan politik tokoh-tokoh karismatis ini cenderung lebih pada aspek penggalangan solidaritas dan penguatan identitas kelompok, ketimbang penataan kelembagaan partai.

Isu mengenai model dan karakter kepemimpinan politik di Indonesia ini sesungguhnya telah diangkat oleh Indonesianis legendaris almarhum Herbert Feith pada tahun 1962 dalam bukunya yang sangat berpengaruh; "The Decline of Constitutional Democracy" (Feith 1962). Feith menggagas suatu tipologi kepemimpinan politik yang didasarkan oleh kapasitas personal, yaitu *solidarity maker* dan *administrator*. Tipe pertama merupakan tipe pemimpin dengan kecakapan politik yang sangat baik dalam hal mobilisasi dukungan masa melalui daya tarik personal sedangkan tipe kedua adalah pemimpin politik dengan kapasitas administratif dan pengelolaan lembaga yang baik. Menurut Feith kedua tipe tersebut direpresentasikan secara ideal oleh sosok Soekarno (*solidarity maker*) dan Hatta (*administrator*). Feith menjelaskan bahwa setiap fase penting dalam proses perjuangan bangsa, telah

menampilkan secara bergantian dua tipe kepemimpinan politik tadi.

Tipe *solidarity maker* misalnya, memainkan peran penting dalam perang revolusi, ketika kemampuan mobilisasi masa dan menjalin konsensus antara elemen perjuangan yang berbeda menjadi sangat dibutuhkan. Sedangkan peran penting dari pemimpin dengan tipe administrator dapat ditemukan pada saat perjuangan diplomasi untuk menggalang dukungan internasional atas proklamasi kemerdekaan. Jika kita letakkan kerangka berpikir Feith dalam menjelaskan model kepemimpinan politik di Indonesia di era reformasi ini, maka dapat dilihat bahwa pada fase-fase awal setelah runtuhnya rejim otoriter, tipe pemimpin *solidarity maker* mendominasi panggung politik baik nasional maupun di daerah.

Studi yang dilakukan oleh Liddle dan Mujani terhadap kecenderungan pemilihan pada pemilu pertama di era reformasi, yaitu Pemilu 1999 memberikan landasan ilmiah mengenai kemunculan figur-figur karismatik di awal periode reformasi ini. Studi ini memaparkan temuan yang sangat menarik yaitu bahwa pemilihan di Indonesia masih sangat dipengaruhi oleh sosok pemimpin partai dalam menentukan pilihan politiknya (Liddle dan Mujani 2000: 29). Liddle dan Mujani menyimpulkan bahwa faktor pemimpin partai lebih penting bagi pemilihan untuk menentukan partai apa yang dipilih ketimbang alasan-alasan lainnya seperti keyakinan agama, ideologi, etnis dan geografis. Hasil penelitian ini mengkonfirmasi pendapat yang berkembang selama ini bahwa masyarakat Indonesia bercorak paternalistik dengan kultur *pa-*

tron-client yang sangat kental, dan pada fase-fase awal reformasi kultur tersebut masih sangat mempengaruhi proses konsolidasi demokrasi di Indonesia.

Selain karena faktor kultural tersebut, tampilnya pemimpin-pemimpin karismatik di fase awal reformasi didorong oleh kebutuhan politik untuk secara cepat mengkonsolidasikan elemen-elemen masyarakat sipil dalam menghadapi pemilu pertama di era reformasi pada tahun 1999. Para pemimpin karismatik ini umumnya adalah para tokoh inspirasional dengan pesona individu yang kuat dalam membangkitkan solidaritas masa dan identitas kelompok.

TAMPILNYA PENGUSAHA DI PARTAI POLITIK

Para pakar politik kepartaian sebetulnya telah mengamati proses kemunculan pemimpin-pemimpin politik dengan karakter yang berbeda yang mengaitkannya dengan fase-fase perkembangan partai politik. Dalam upaya memahami karakter kepemimpinan pemimpin politik, yang dibutuhkan dalam suatu proses perubahan politik, Harmel dan Svasand membagi tiga fase perkembangan politik (Harmel dan Svasand 1993). Walau Harmel dan Svasand secara spesifik memfokuskan pada studi mengenai perkembangan partai politik, namun asumsi-asumsi yang mereka bangun masih relevan untuk ditarik ke dalam konteks yang lebih besar. Fase awal adalah fase penguatan identitas, fase kedua adalah konsolidasi organisasi dan fase terakhir adalah fase stabilitas. Menurut Harmel dan Svasand, setiap fase memiliki kebutuhan

akan suatu karakter kepemimpinan yang berbeda.

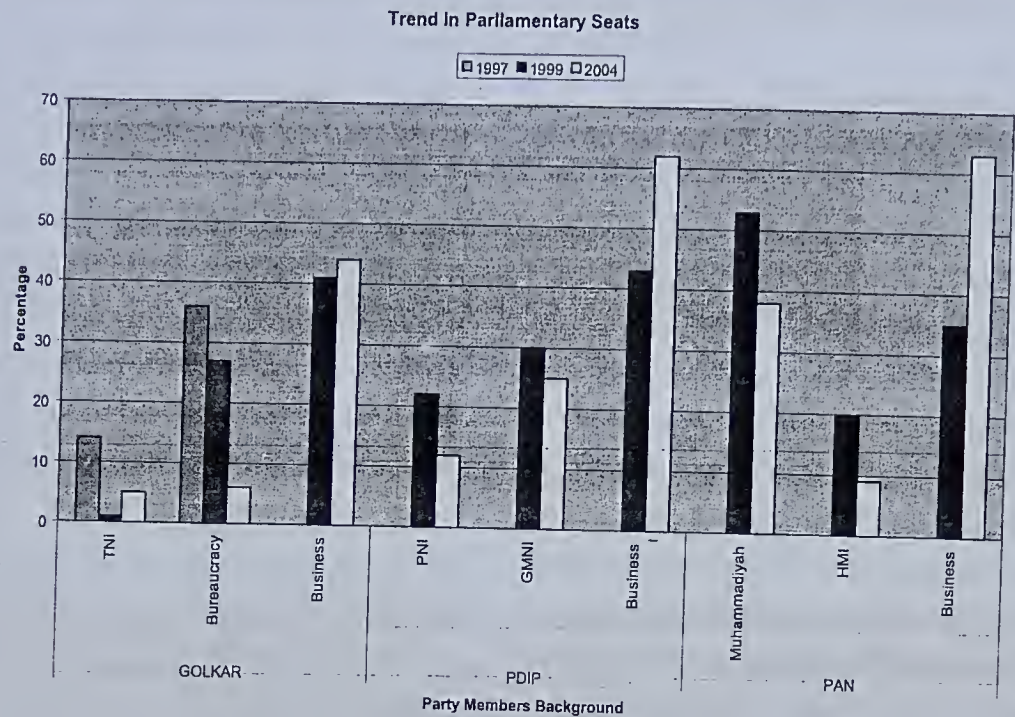
Pada fase-fase awal dibutuhkan pemimpin politik dengan kapasitas politik yang kuat untuk melakukan komunikasi politik dan penegasan identitas. Artinya pemimpin tipe karismatis biasanya memenuhi panggung politik pada fase ini. Ketika persoalan identitas sudah relatif terselesaikan, maka organisasi politik akan memasuki fase berikutnya yaitu konsolidasi organisasi. Untuk itu dibutuhkan pemimpin politik dengan kecakapan di bidang organisasi dan administrasi. Ketika konsolidasi organisasi telah tercapai, maka fase akhir adalah fase dimana tugas pemimpin politik adalah untuk menjaga stabilitas politik. Karakter yang sesuai adalah tipe pemimpin dengan kemampuan untuk melakukan moderasi dan menjaga keseimbangan.

Dalam kasus Indonesia, fase-fase awal reformasi, panggung politik didominasi oleh tokoh-tokoh politik karismatis, seperti Amien Rais, Gus Dur dan Megawati. Namun kemudian secara bertahap, para pemimpin karismatis ini mulai berkurang peranannya dalam proses politik formal dan digantikan oleh pemimpin-pemimpin politik yang lebih muda dan "kurang" karismatis. PKB dan PAN kini dipimpin oleh figur yang berasal dari generasi yang lebih muda dari para pendahulunya. Dalam kasus PAN, sangatlah menarik untuk terus menunggu sejauh mana "eksperimen politik" dari partai ini dalam melakukan proses perubahan kepemimpinan secara radikal memiliki dampak positif bagi kelembagaan partai tersebut.

Penting bagi PAN untuk membuktikan bahwa terpilihnya Soetrisno Bachir—seorang pengusaha asal Pekalongan yang sebelumnya relatif kurang dikenal publik—sebagai penerus Amien Rais, adalah bagian dari upaya partai ini untuk melakukan transformasi kepemimpinan karismatis menuju kepemimpinan muda kolejial, yang bertujuan pada penguatan sistem. Hanya PDIP yang kini masih dihadang dilema regenerasi kepemimpinan. Bagi partai ini tak mudah untuk menemukan kader pengganti Megawati yang tidak saja memiliki "nilai jual" secara eksternal, namun dapat menjadi simbol pemersatu dari partai yang kerap didera konflik internal ini. Hingga kini PDIP masih terjebak pada "faktor Megawati" untuk menjaga kohesivitas partai.

Secara umum, ada fenomena yang sangat menonjol terkait dengan latar belakang para elite politik partai. Politisi dengan latar belakang pengusaha kini memenuhi struktur kepengurusan partai. Di Partai Golkar, tokoh pengusaha dari Indonesia Timur Jusuf Kalla mengambil alih kendali partai pada kongres 2005. Di partai ini, untuk pertama kalinya seorang politisi berlatar belakang pengusaha, Surya Paloh, juga dipilih sebagai Ketua Dewan Penasehat. Di Partai Amanat Nasional, selain Soetrisno Bachir, sederetan pengusaha juga berada dalam posisi strategis di struktur partai. Posisi Sekjen dipegang oleh Zulkifli Hasan, pengusaha sukses asal Lampung. Posisi Sekjen di PDIP kini juga dipegang oleh Pramono Anung, seorang aktivis politik dengan latar belakang pengusaha di bidang pertambangan.

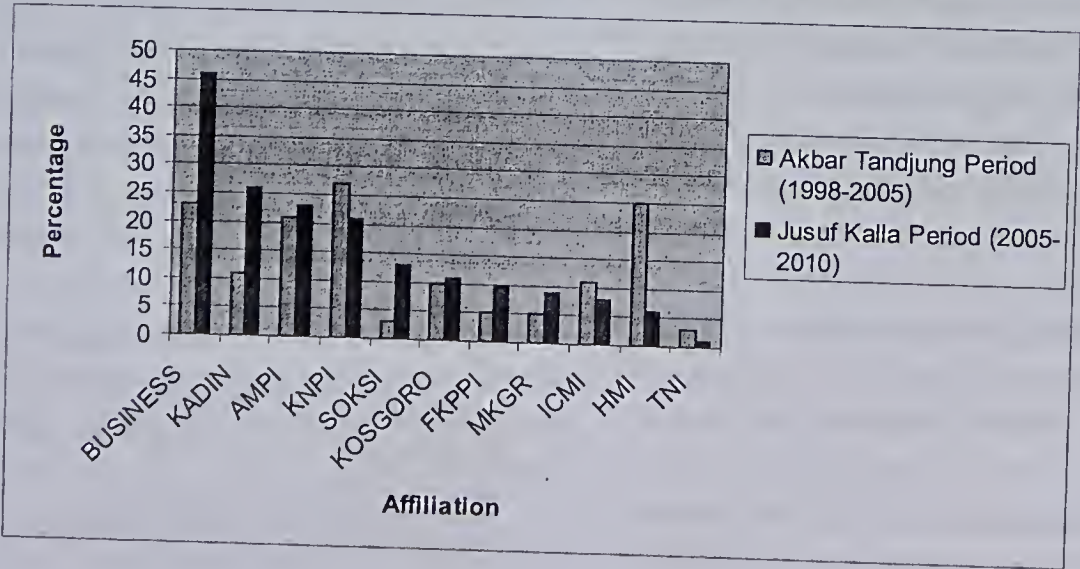
Tabel 1. Latar Belakang Anggota Parlemen 1997-2004



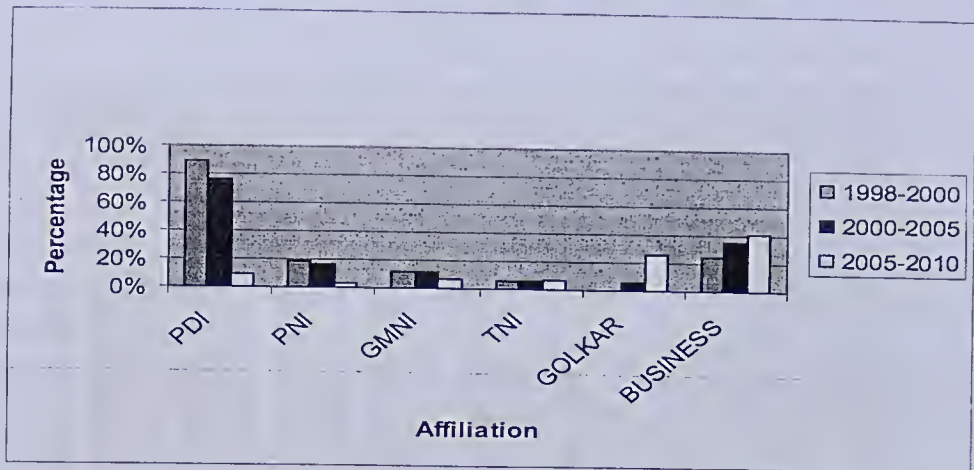
Studi yang dilakukan penulis mengenai latar belakang anggota parlemen dari tiga partai yaitu Golkar, PDIP dan PAN memperlihatkan bahwa terjadi peningkatan persentase anggota DPR yang terpilih dari ketiga partai ini yang berlatar belakang pengusaha (Sugiarto 2006).

Tabel di atas menunjukkan bahwa dalam tiga kali pemilu, yaitu 1997, 1999 dan 2004, politisi berlatar belakang pengusaha yang terpilih sebagai anggota DPR dari Golkar, PDIP dan PAN jumlahnya terus meningkat. Jumlah peningkatan persentase pengusaha pada PAN dan PDIP relatif

Tabel 2. Latar Belakang Pengurus DPP Golkar 2000-2005



Tabel 3. Latar Belakang Pengurus DPP PDIP 1998-2005



sama dengan peningkatan persentase yang terbesar ada pada PAN. Jika pada Partai Golkar kenaikan jumlah pengusaha diringi oleh penurunan persentase dari politisi berlatar belakang birokrat dan militer, maka pada PDIP dan PAN, meningkatnya jumlah persentase pengusaha terjadi sejalan dengan penurunan persentase politisi dengan latar belakang aktivis di ormas atau orsospol.

Studi mengenai latar belakang politisi yang menempati posisi strategis di Dewan Pimpinan Pusat (DPP) partai pada dua partai terbesar di Indonesia, yaitu Partai Golkar dan PDIP, pada era reformasi juga menghasilkan temuan serupa. Terjadi peningkatan persentase jumlah politisi berlatar belakang pengusaha yang direkrut oleh ketua umum partai untuk mengendalikan partai.

Pada Partai Golkar, kenaikan persentase politisi dengan latar belakang pengusaha terjadi secara drastis ketika tampuk kepemimpinan partai beralih dari Akbar Tandjung kepada Jusuf Kalla. Sementara dalam kasus PDIP peningkatan persentase

pengusaha terjadi relatif secara bertahap sejak tahun 1998. Menariknya, semakin banyaknya pengusaha pada partai ini, juga diiringi dengan semakin berkurangnya aktivis partai yang memiliki keterikatan historis dengan partai sebelumnya yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI) atau dengan orsospol nasionalis yang dekat dengan PDI, seperti Gerakan Mahasiswa Nasionalis Indonesia (GMNI).

Meningkatnya jumlah politisi-pengusaha ini merupakan konsekuensi logis dari sistem demokrasi liberal yang kini diadopsi di Indonesia. Pada iklim politik yang kompetitif, diperlukan dana yang tidak sedikit tidak saja untuk kampanye yang sifatnya individual, tetapi juga untuk membiayai pengelolaan rutinitas partai. Ketua umum PAN Soetrisno Bachir secara gamblang bahkan menyatakan bahwa jika saja 10% dari anggota DPP partai berasal dari pengusaha, maka biaya pengelolaan partai otomatis akan tertutup (Sugiarto 2005).

Jika fenomena dominasi pengusaha ini dikaitkan dengan teori dari Harmel

dan Svasand mengenai fase perkembangan partai dan tipe pemimpin yang dibutuhkan, secara sepiantas dapat ditarik suatu asumsi bahwa partai politik di Indonesia kini memasuki fase kedua, yaitu fase konsolidasi. Kemunculan pengusaha pada fase ini menggambarkan suatu kebutuhan yang tidak terhindarkan dari setiap partai untuk menjaga kelangsungan hidup. Pengusaha memiliki potensi untuk memainkan peran strategis dalam tiga hal. *Pertama*, kemampuan untuk mobilisasi dana. *Kedua*, kapasitas manajerial yang dibutuhkan untuk membangun struktur internal organisasi partai yang kokoh, dan *ketiga*, kemampuan *lobby* politik yang sangat penting untuk membangun komunikasi dan jaringan politik dalam konstelasi politik yang kompetitif dengan tingkat kepastian yang minim.

PENGUSAHA DAN KEPEMIMPINAN TRANSAKSIONAL

Namun demikian, tampilnya para politisi-pengusaha di panggung utama politik Indonesia ternyata tidak serta merta membawa perbaikan yang signifikan bagi terwujudnya partai politik (parpol) yang modern. Peran politisi-pengusaha ini cenderung terbatas pada aspek pendanaan partai. Harapan akan terjadinya proses penguatan organisasi parpol di bawah kendali para *entrepreneur* ini belum sepenuhnya terjadi. Kinerja partai politik justru semakin mengecewakan publik. Seluruh survei yang dilakukan oleh berbagai lembaga untuk mengukur persepsi publik atas kinerja partai politik menghasilkan temuan yang sama, yaitu bahwa sebagian

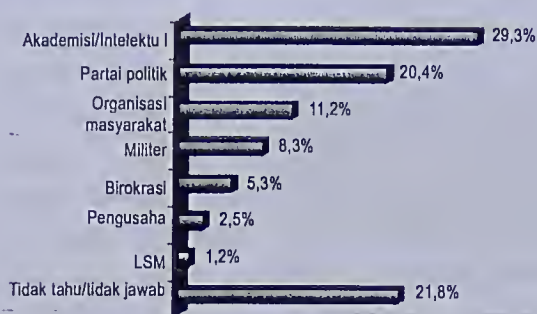
besar rakyat memiliki keraguan yang besar bahwa parpol dapat memenuhi harapan-harapan rakyat.

Survey LSDP (Lembaga Survey Demokrasi dan Pembangunan) bulan Januari 2007 menyatakan bahwa ada sekitar 50% pemilih baru menyatakan akan memilih partai baru pada Pemilu 2009 nanti. Hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh litbang harian *Kompas* pada 5-6 September 2007 menginformasikan bahwa mayoritas responden yaitu 63,9% mengakui bahwa parpol saat ini cenderung mementingkan kekuasaan daripada kesejahteraan. Sebagian besar responden mencurigai bahwa parpol saat ini cenderung dijadikan sebagai komoditas untuk kepentingan elite-elitenya.¹

Ketidakpercayaan publik yang tinggi terhadap partai politik juga diperlihatkan oleh survei lain yang diselenggarakan oleh Lead Institute Universitas Paramadina dan Indo Barometer pada bulan Juli 2007. Pada survei ini, ketika responden ditanya jalur kaderisasi apakah yang dipercaya jalur yang ideal untuk menciptakan pemimpin politik yang berkualitas, hanya sekitar 20,4% yang menyatakan masih percaya pada lembaga parpol. Sedangkan mayoritas atau 29,3% secara cukup mengejutkan menyatakan lebih percaya pada jalur akademis atau intelektual. Bahkan jumlah responden yang menyatakan tidak tahu sedikit lebih banyak daripada responden yang percaya pada partai politik, yaitu sekitar 21,8%.

¹ "Kegairahan Parpol pada Kekuasaan", *Kompas*, 10/09/2007

Figure 1: Jalur Kaderisasi Ideal untuk menjadi Presiden dan Kepala Daerah



Jawaban publik ini menarik karena militer tidak lagi menjadi favorit seperti praktek di masa lalu dimana kepala daerah sebagian besar dipilih dari militer. Juga menarik jika menyimak sejumlah prediksi bahwa generasi pemimpin politik di masa depan akan didominasi oleh kalangan pengusaha. Walaupun pilihan terhadap intelektual memiliki pijakan historis yang cukup kuat karena peran strategis para intelektual dalam proses *state building* dan *nation building*, namun pilihan publik pada jalur intelektual dapat dimaknai sebagai indikasi kekecewaan publik terhadap fenomena pragmatisme politik yang didemonstrasikan oleh mayoritas elite politik.

Survei ini menunjukkan bahwa dominasi pengusaha di pentas politik Indonesia ternyata direspon secara negatif oleh publik. Hanya 2,5 % dari responden yang masih melihat pengusaha sebagai kader pemimpin yang ideal. Artinya menguatnya arus pragmatisme politik di partai politik seperti yang dipertontonkan di ajang kongres partai, pilkada maupun di parlemen, besar kemungkinan dilihat oleh publik sebagai manuver para politisi-pengusaha untuk mengukuhkan jaringan patronase bisnis dan politiknya.

Data mengenai pola kenaikan persentase politisi berlatar belakang pengusaha seperti yang dipaparkan di atas mengindikasikan adanya fenomena konsolidasi di wilayah informal dari para elite politik untuk memperkuat cengkeraman kekuasaan politik. Partai politik kini cenderung didominasi oleh faksi-faksi politik yang berlatar belakang sama dengan orientasi yang kuat ke arah pragmatisme politik.

Dalam literatur studi kepemimpinan, gaya kepemimpinan para politisi berlatar belakang pengusaha ini bisa dikategorikan sebagai kepemimpinan transaksional (*transactional leadership*). Model kepemimpinan ini terjadi ketika pola relasi antara pemimpin dengan konstituen maupun antara pemimpin dengan elite politik lainnya dilandasi oleh semangat pertukaran kepentingan ekonomi atau politik (Burns 1978). Transaksi suara, janji-janji material bagi pemilih dan penghargaan atas loyalitas personal merupakan praktik-praktik yang lazim dilakukan dalam kultur kepemimpinan transaksional. Walaupun model kepemimpinan ini sangat banyak dipraktikkan di berbagai negara demokratis, namun umumnya fenomena ini cenderung menghambat reformasi politik karena menghalangi proses perubahan yang fundamental serta hanya melestarikan kepentingan personal dari para elite politik.

Belajar dari kasus-kasus yang terjadi di Amerika Latin, kekecewaan publik terhadap parpol dan politisi ini merupakan ancaman yang sangat berbahaya bagi proses konsolidasi demokrasi. Menurut Przeworski (1996) sistem politik yang

dibangun di atas konsesi-konsesi politik jangka pendek dan kepentingan-kepentingan kelompok atau individu adalah sistem politik yang sangat tidak stabil dan bukan prakondisi yang ideal bagi konsolidasi demokrasi. Studi kasus di Amerika Latin mengisyaratkan bahwa kegagalan dalam proses konsolidasi demokrasi di latarbelakangi oleh kegagalan elite politik dalam membangun struktur partai politik yang dapat melindungi kepentingan-kepentingan publik (Carothers 2002).

JALUR KADERISASI ALTERNATIF

Untuk menjawab permasalahan mengenai krisis kepemimpinan yang berkualitas ini, ada dua langkah yang semestinya bisa dilakukan. *Pertama*, memperbaiki jalur kaderisasi kepemimpinan politik. Partai politik sebagai institusi inti dari rejim demokratik harus dipaksa untuk melakukan pembenahan secara radikal dalam hal rekrutmen dan kaderisasi politik. Tradisi meritokrasi atau penghargaan terhadap karier politik berdasarkan prestasi yang terukur, mutlak harus dibangun oleh para elite partai. Untuk menetralisasi partai dari kepentingan jangka pendek pemodal, maka partai politik harus membangun sistem pendanaan yang lebih mandiri. Regenerasi kepengurusan secara rutin juga tidak saja akan mengikis oligarki partai, tetapi juga mencegah kemunculan figur-figur yang memiliki potensi untuk menjadi tokoh sentral dalam proses pembuatan keputusan partai. Penting juga untuk dikembangkan jalur-jalur kaderisasi alternatif di dalam struktur partai seperti

misalnya sayap generasi muda partai dan intelektual muda partai.

Kedua, membuka ruang seluas-luasnya bagi tampilnya figur-figur pemimpin politik alternatif di luar jalur partai. Saat ini, partai politik cenderung memonopoli jalur-jalur rekrutmen politik. Nyaris tidak ada posisi politik strategis yang bisa dicapai tanpa melalui intervensi partai, mulai dari tingkat eksekutif seperti Presiden dan kepala daerah, hingga anggota komisi-komisi bentukan pemerintah yang harus melalui proses *fit and proper test* dari elite-elite partai di parlemen. Keputusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan ruang bagi tampilnya calon non partai dalam Pilkada bukanlah semata keputusan hukum yang dihasilkan oleh proses *lobby* di tingkat elite.

Keputusan ini merupakan simbol dari arus besar yang semakin menguat di tengah masyarakat yaitu kekecewaan publik yang sangat besar atas kinerja parpol dan politisi serta kerinduan akan tampilnya pemimpin-pemimpin alternatif, diluar dari tokoh-tokoh yang selama ini dikenal oleh publik. Survei yang dilakukan oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) pada bulan Juli 2007 menunjukkan bahwa mayoritas warga negara (80%) menginginkan dibukanya pintu untuk tampilnya calon-calon non partai tidak saja pada ajang Pilkada, namun juga pada saat pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan kemunculan calon non partai maka diharapkan partai akan dipaksa untuk membenahi secara lebih serius kaderisasi internal partai untuk mengorbitkan politisi kader partai yang dapat bersaing dengan tokoh-tokoh populer non partai.

Namun demikian, adalah suatu kekeliruan jika memandang bahwa kemunculan calon non partai adalah solusi dari segala problem kepemimpinan politik di Indonesia. Ada sejumlah aspek negatif yang harus dihitung dari skenario kemunculan calon non partai pada seluruh proses konstestasi politik di Indonesia. *Pertama*, dikuasainya jalur non partai oleh kekuatan-kekuatan lama anti demokrasi. Dalam kontestasi politik liberal, figur lama yang telah dikenal publik bukan tidak mungkin mendapat dukungan elektoral yang kuat jika disokong oleh strategi kampanye yang efektif dan pendanaan yang melimpah. *Kedua*, tampilnya figur-figur populer dan karismatis yang miskin kapasitas politik. Ulama karismatis dan tokoh publik seperti artis dan selebriti lainnya walaupun tidak memiliki jam terbang yang cukup dalam hal jabatan publik dan pengelolaan lembaga kenegaraan, sangat mungkin dipilih oleh publik karena modal popularitas yang dimiliki.

Survei yang dilakukan pada bulan Juli 2007 oleh Lead Institute Paramadina dan Indo Barometer menghasilkan temuan yang sangat menarik. Survei ini menginformasikan bahwa mayoritas responden (46,4%) meyakini bahwa syarat utama yang harus dimiliki oleh pemimpin politik pada tingkat eksekutif (Presiden, Gubernur, Walikota dan Bupati) adalah figur yang memiliki karisma. Sebaliknya hanya sekitar 20,6% responden yang menempatkan keahlian khusus sebagai faktor yang sangat penting. Namun, menariknya untuk posisi di tingkat kementerian, publik justru menempatkan keahlian khusus sebagai faktor penting (40,3%), dan faktor karisma berada

pada urutan kedua dengan 26,6%. Data ini mengindikasikan bahwa publik Indonesia cenderung mampu untuk memilah-milah kebutuhan akan latar belakang dan kapasitas politik yang berbeda untuk posisi pimpinan politik dan kementerian. Publik nampaknya beranggapan bahwa yang lebih penting adalah *the most acceptable person* (yang paling dapat diterima publik) dan bukan *the most capable person* (yang paling memiliki kapasitas). Hasil survei ini juga mengindikasikan adanya keyakinan publik atas masih pentingnya tipe pemimpin *solidarity maker* yaitu pemimpin yang mampu membangun dukungan dan konsensus politik.

Aspek negatif *ketiga* adalah terjadinya migrasi politik dari kader partai untuk berlaga melalui jalur non partai. Skenario ini terjadi ketika kader partai yang gagal memperoleh 'tiket' resmi partai dalam pilkada memilih untuk melanjutkan karir politiknya melalui jalur non partai. Jika ini terjadi, artinya keyakinan bahwa dibukanya jalur non partai dalam pilkada akan memberikan dampak positif bagi perbaikan sistem kaderisasi internal partai, menjadi tidak tepat.

Aspek negatif seperti yang dipaparkan di atas semestinya dapat diantisipasi melalui rumusan-rumusan yang ditebar di Undang Undang Politik. Sistem pengaturan dana kampanye yang jelas dengan sanksi pidana yang tegas dan bukan hanya sekedar administratif, dapat mengurangi kemungkinan terjadinya praktik "pencucian uang" dari pengusaha-pengusaha hitam melalui calon non partai pada ajang pilkada. Aturan yang ketat mengenai kriteria non partai atau independen

akan mencegah kecenderungan migrasi politik kader partai. Perlu untuk dirumuskan aturan yang mensyaratkan bahwa calon non partai adalah bukan pengurus atau anggota partai dalam periode setidaknya satu tahun sebelum pencalonan diri. Kampanye publik atau edukasi pemilih yang gencar mengenai pentingnya para pemilih untuk mempelajari jejak rekam kandidat sebelum menjatuhkan pilihan politiknya juga merupakan salah satu metode untuk mendorong publik memilih pemimpin yang berkualitas.

MENUJU KEPEMIMPINAN TRANSFORMATIF

Kompleksitas permasalahan lintas sektoral, rendahnya tingkat kepercayaan antar unsur masyarakat dan rapuhnya kohesivitas sosial merupakan hambatan utama proses konsolidasi demokrasi di Indonesia. Dalam kondisi ini karakter pemimpin yang demokratis saja tidaklah cukup. Dibutuhkan pemimpin demokratis yang memiliki karakter kepemimpinan yang kuat untuk secara efektif menetapkan prioritas agenda penyelesaian masalah bangsa.

Sebagaimana yang telah ditunjukkan melalui hasil survei Lead Institute dan Indo Barometer, masyarakat Indonesia sangat paham akan kompleksitas permasalahan yang ada di tengah-tengah masyarakat sehingga menurut publik, hanya pemimpin yang memiliki wibawa dan karisma yang mampu untuk menjalankan roda pemerintahan secara efektif. Namun demikian, adalah hal yang dilematis bahwa seringkali pemimpin karismatis tidak saja memiliki

keterbatasan dalam hal kapasitas manajerial, namun juga memiliki potensi untuk menjadi diktator-diktator baru. Pemimpin karismatis kerap kali gagal mendorong perubahan substantif pada tataran nilai dan gagal menjamin terciptanya sistem regenerasi yang kokoh dan melembaga.

Karena itu, sesungguhnya bangsa ini membutuhkan suatu kombinasi antara karakter kepemimpinan yang kuat, kemampuan manajerial yang efektif serta kemampuan untuk menetapkan arah dan tujuan bersama secara jelas. Survey Lead Institute dan Indo Barometer bulan Juli 2007 mengisyaratkan suatu hal yang positif bahwa mayoritas publik di Indonesia masih menginginkan sosok pemimpin yang visioner. Bahkan, menurut publik, kemampuan menetapkan visi ini lebih penting dari kemampuan-kemampuan teknis lainnya. Hasil survei ini, juga bisa ditafsirkan sebagai kekecewaan publik atas dominasi pemimpin-pemimpin yang pragmatis dan miskin kapasitas visioner.

Stagnasi secara kultural yang tengah dihadapi oleh bangsa Indonesia tidaklah dapat diterabas jika pemimpin-pemimpin berwatak transaksional masih memenuhi panggung politik. Diperlukan perubahan fundamental pada aspek kultural untuk menumpas korupsi, menegakkan pemerintahan yang bersih serta menggulirkan kebijakan yang pro publik. Bangsa ini perlu untuk diarahkan oleh suatu kepemimpinan transformasional, yaitu suatu karakter kepemimpinan yang berorientasi pada perubahan pada tataran nilai. Kepemimpinan transformasional akan mengajak publik untuk secara teguh menggapai tujuan-tujuan yang lebih hakiki, ketimbang

sekedar pemenuhan kepentingan material jangka pendek. Pemimpin dengan karakter transformasional mampu untuk secara inspirasional memvisualisasikan bentuk masyarakat baru yang ingin dicapai. Kepemimpinan transformasional adalah kepemimpinan yang mampu mendorong setiap individu untuk menjadi pemimpin dan pelopor perubahan.

Pemimpin transformasional merupakan "modifikasi" dari pemimpin karismatis. Dengan kata lain, semua pemimpin transformasional adalah pemimpin karismatis, namun tidak semua pemimpin karismatis adalah pemimpin transformasional. Pemimpin transformasional memiliki karakter yang karismatis karena mereka mampu untuk membangun ikatan emosional yang kuat dengan publik untuk mencapai tujuan tertentu. Namun, bagi pemimpin transformasional, ikatan yang dibangun dengan publik lebih bersifat persamaan sistem nilai ketimbang loyalitas personal (Hughes 2001: 402). Manakala para pemimpin karismatis kerap terjebak pada pemusatan ambisi dan kepentingan pribadi atau kelompok yang kemudian justru mengerdilkan arti kepemimpinan mereka, pemimpin transformasional memberikan kontribusi substantif dengan keberhasilan mendobrak kultur lama dan merintis tatanan nilai baru. Sejarah dunia mencatat dengan tinta emas kiprah-kiprah pemimpin transformasional seperti Mahatma Gandhi, Nelson Mandela dan Martin Luther King.

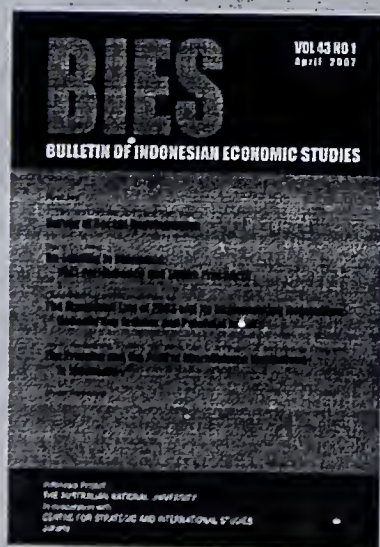
Namun demikian, penting untuk disadari bahwa tampilnya para pemimpin dengan kualitas seperti itu ke panggung utama bukanlah melalui proses yang ins-

tan, akan tetapi melalui penitisan karier secara berjenjang dan melalui proses yang berliku. Bagi bangsa Indonesia jelas bahwa kegagalan untuk mengikis habis tradisi jalan pintas untuk menuju kekuasaan, ketidakmampuan untuk membangun sistem meritokrasi yang kokoh dan kelalaian dalam melanggengkan tradisi regenerasi merupakan prakondisi yang sempurna untuk menuju ke arah bangsa yang gagal.

KEPUSTAKAAN

- Burns, J.M. 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Carothers, Thomas 2002. "The End of The Transition Paradigm", *Journal of Democracy* 13 (1).
- Detmann, Paul R. 1974. "Leaders and Structures in Third World Politics: Contrasting Approach to Legitimacy," dalam *Comparative Politics* 6 (2) 245-269.
- Feith, Herbert. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy*. Ithaca New York, Cornell University Press.
- Gobel, Christian 2001. *Towards a Consolidated Democracy? Informal and Formal Institutions in Taiwan's Political Process*. Makalah pada Annual Meeting of the American Political Science Association, San Fransisco, 30 Agustus- 02 September.
- Goodin, R. 1996. "Institusional and Their Design", dalam R. Goodin (ed), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harmel, Robert dan Lars Svasand. 1993. "Party Leadership and Party Institutionalization, Three Phases of Development", dalam *Western European Politics* 16 (2) 67-88.

- Helmke, Gretchen dan Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics", dalam *Perspectives on Politics*. 2: 727-740.
- Hughes, Richard, Robert Ginnet & Gordon Curpy 2002. *Leadership: Enhancing the Lessons of Experience*, New York, McGraw-Hill.
- Lauth, Hans-Joachim. 2000. "Informal Institutions and Democracy", dalam *Democratization*, 7(4): 21-50.
- Liddle, William dan Saiful Mujani. 2000. *The Triumph of Leadership, Explaining of the 1999 Indonesian Votes*.
- March, J dan Olsen J. 1989. *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- O'Donnel, Guillermo A. 1996. "Illusions About Consolidation", dalam *Journal of Democracy* 7 (2): 14-33.
- Przeworski, Adam. 1996. "What Makes Democracy Endure?" dalam *Journal of Democracy* 7 (1).
- Shelpse, Kenneth A. 1989. "Studying Institutions: Some Lessons From The Rational Choice Approach", dalam *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 131-147.
- Sugiarto, Bima Arya. 2005. *Business and Politics*, Inside Indonesia Magazine July 2006. *Beyond Formal Politics: Party Factionalism, Leadership and Democratization in Post Authoritarian Indonesia*. PhD Dissertation, Research School of Pacific and Asian Studies, Department of Social and Political Change, The Australian National University.
- Tsai, Lili Lee. 2001. *Substituting for the State? The Logic of Private efficiency in Chinese Local Governance*. Makalah pada Annual Meeting of the American Political Science Association, San Fransisco, 30 Agustus - 02 September.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 120.000,00 per year, Rp 45.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

Perbankan Indonesia 10 Tahun Setelah Krisis

Fajar B. Hirawan dan Titik Anas

Sejak terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997, yang secara cepat menular ke hampir seluruh negara di Asia dan beberapa negara di dunia, krisis ini dianggap sebagai pemicu kehancuran sendi-sendi ekonomi Indonesia. Sektor keuangan dan perbankan merupakan salah satu sektor yang secara habis-habisan diterpa oleh gelombang krisis tersebut. Bukan hanya karena ketidaksiapan sektor ini dalam menghadapi krisis, akan tetapi juga karena sistem di sektor ini, diyakini oleh beberapa pengamat telah rapuh sejak awal. Seiring dengan berjalannya waktu, pemerintah dan otoritas moneter di Indonesia telah mengeluarkan beberapa kebijakan yang bersifat komprehensif, namun cenderung berhati-hati guna menciptakan suatu sistem keuangan dan perbankan yang kuat dan berkesinambungan.

PENDAHULUAN

Pada paruh kedua tahun 1997 Indonesia dilanda oleh apa yang kemudian dikenal sebagai krisis finansial Asia Timur (*East Asian financial crisis*). Krisis yang berawal dari Thailand dan kemudian menjalar ke Indonesia dan beberapa negara Asia Timur lain berbuntut panjang dan sempat memporakperandakan sektor perbankan di Indonesia. Menurut sebuah laporan Bank Pembangunan Asia (ADB 2007), di antara ekonomi-ekonomi yang kena imbas krisis tersebut, ekonomi Indonesia termasuk yang paling lambat pemulihannya. Ini antara lain bisa dilihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi Indo-

nesia selama sepuluh tahun terakhir lebih rendah jika dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan sepuluh tahun terdahulu (1987-1997).

Tulisan ini secara khusus membahas perkembangan sektor perbankan Indonesia selama sepuluh tahun terakhir. Banyak yang terjadi di sektor ini selama kurun waktu tersebut. Bank Indonesia (BI) telah menjadi lembaga independen yang memiliki wewenang penuh menetapkan dan menerapkan kebijakan moneter. Sebelum krisis kebijakan moneter ditentukan oleh Dewan Moneter di mana Gubernur BI hanya merupakan salah satu anggotanya. Pada tahun 2005 BI mulai pula menjalankan *inflation targeting* untuk mengendalikan

inflasi yang telah dijalankan di sejumlah negara. Salah satu ciri penting dari *inflation targeting* adalah penentuan secara eksplisit di awal tahun tingkat inflasi (misalnya 6%) atau rentang inflasi (misalnya 6-7%) yang dijadikan sasaran pencapaian pada akhir tahun bersangkutan.

Sementara itu, untuk menata sektor perbankan lebih jauh, Bank Indonesia telah menyiapkan cetak biru perbankan yang dikenal sebagai Arsitektur Perbankan Indonesia (API). Salah satu harapan yang dicanangkan dalam cetak biru tersebut ialah munculnya beberapa bank yang ber-*taraf* internasional maupun nasional. Jika pada tahun 2006 masih ada sekitar 130 bank di dalam industri perbankan Indonesia, maka dalam kurun waktu 15-20 tahun mendatang jumlah tersebut diharapkan turun menjadi sekitar 60 bank atau kurang. Ini menunjukkan bahwa Bank Indonesia mengharapkan konsolidasi lebih jauh di dalam sektor perbankan. Yang masih menjadi pertanyaan adalah: bagaimana mencapai hal tersebut? Di samping itu, akhir-akhir ini memang telah terjadi konsolidasi di sektor perbankan global yang telah menghasilkan beberapa megabank sehingga muncul anggapan bahwa gejala ini menunjukkan adanya *economies of scale* di sektor ini.

Menyangkut kinerja perbankan, berdasarkan berbagai indikator yang bisa dipakai untuk mengukurnya dapat dikatakan bahwa telah terjadi kemajuan yang berarti di bidang ini. Namun salah satu keluhan yang sering didengar ialah bahwa bank tidak melaksanakan fungsi intermediasinya. Ini antara lain ditunjukkan oleh rasio pinjaman terhadap deposito

(*loan-to-deposit ratio*) yang berkisar sekitar 60%. Fungsi dasar sebuah bank adalah mengumpulkan dana dari masyarakat dan menyalurkannya kepada pemakai terbaik. Jika bank benar-benar melaksanakan fungsi tersebut maka rasio di atas bisa mencapai 100% atau lebih. Itulah pengertian yang biasa dibaca dalam buku-buku teks tentang perbankan. Yang menjadi pertanyaan adalah apa yang mencegah bank melaksanakan fungsi intermediasinya dengan baik. Data menunjukkan bahwa ada margin yang besar antara suku bunga pinjaman dan suku bunga SBI atau antara suku bunga pinjaman dan suku bunga tabungan. Ada alasan yang bisa menjelaskan gejala ini. *Pertama*, premi risiko (*risk premium*) pinjaman yang cukup besar. *Kedua*, bank pada dasarnya kurang efisien sehingga biaya mengelola dana yang dimilikinya tinggi. *Kedua* biaya ini, yakni premi risiko dan biaya pengelolaan, dikenakan pada nasabah bank tersebut.

Tulisan ini terdiri atas empat bagian. Bagian pertama adalah Pendahuluan. Bagian kedua membahas perkembangan kebijakan di sektor keuangan dan perbankan setelah krisis. Selanjutnya bagian ketiga membahas perkembangan kinerja sektor perbankan selama sepuluh tahun terakhir. Bagian keempat adalah penutup.

KEBIJAKAN SEKTOR KEUANGAN DAN PERBANKAN SETELAH KRISIS

Krisis ekonomi tahun 1997 berdampak amat buruk bagi ekonomi Indonesia. Akibat dari krisis tersebut, ekonomi mengalami kontraksi dengan tingkat pertumbuhan negatif sebesar -13,7%, laju inflasi

sangat tinggi yang sempat mencapai 82,4%, Rupiah mengalami depresiasi sangat besar, mencapai Rp16.500 per 1 US\$. Perbankan Indonesia pun mengalami keterpurukan akibat penurunan nilai tukar Rupiah yang sangat tajam dan berimbas pada rusaknya keseimbangan neraca keuangan bank, sehingga banyak bank yang mendadak menjadi sangat tidak sehat. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah akhirnya menghabiskan dana yang sangat besar untuk menyelamatkan sektor perbankan Indonesia.

Krisis tersebut merupakan pelajaran yang berharga namun amat mahal bagi regulator perbankan Indonesia tentang pentingnya prinsip kehati-hatian dalam mengelola sistem perbankan. Pada masa sebelum krisis, pemerintah melakukan deregulasi sektor perbankan yang mengakibatkan jumlah bank meningkat dari 143 bank pada tahun 1989 menjadi 240 bank pada tahun 1995. Penerapan aturan kehati-hatian (*prudential regulation*) di sektor perbankan dilakukan jauh setelah deregulasi dilakukan. Akibatnya pada saat itu, perbankan yang terlanjur besar menjadi rentan terhadap guncangan yang bisa menimbulkan krisis.

Berbagai tulisan telah membahas langkah-langkah yang diambil pemerintah untuk menyelamatkan bank-bank tersebut, mulai dari menutup bank yang tidak sehat (sebagian tanpa pertimbangan yang matang), menyuntikkan dana melalui Bantuan Likuiditas Bank Indonesia, membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) (Feridhanusetyawan dkk 2000, Anas dkk 2003a, dan Anas dkk 2003b). Sejalan dengan program penyehatan

perbankan, dalam rangka membangun kembali perbankan Indonesia yang sehat, pemerintah dan Bank Indonesia mulai membenahi aturan main dalam sektor perbankan, antara lain membuat Undang-Undang yang mengatur independensi Bank Indonesia, UU Jaring Pengaman Sektor Keuangan, menerapkan *prudential regulations* dan *good corporate governance*.

Rekapitalisasi dan Privatisasi Bank

Pembentukan BPPN merupakan awal dari program penyehatan perbankan yang lebih terstruktur, walaupun dengan beberapa catatan terhadap kinerjanya (Anas dkk 2003b). BPPN memisahkan bank sehat dari yang tidak sehat berdasarkan rasio kecukupan modal (CAR) bank. Bank yang sehat (rasio A: CAR di atas 4%) tidak termasuk dalam program BPPN. Bank yang kurang sehat (rasio B: CAR -25% sampai 4%) adalah bank-bank yang harus direkapitalisasi oleh pemerintah bila pemilik bank tersebut dapat menambahkan 20% dari modal. Sedangkan pemilik modal dalam kategori C (rasio C: CAR di bawah -25%) diminta untuk menambahkan modal hingga dapat dikategorikan sebagai kategori B yang dapat direkapitalisasi. Bagi bank kategori C, bila pemilik modal tidak dapat menambahkan modal maka bank tersebut diambil alih oleh BPPN atau ditutup.

Bank-bank yang telah direkapitalisasi oleh BPPN kemudian diprivatisasi. Hingga 2005, 15 bank yang ada di bawah BPPN (yang menguasai sekitar 70% dari total aset perbankan nasional) telah diprivatisasi (Goeltom 2005).

Independensi Bank Sentral

Bila di masa sebelum krisis Bank Indonesia berkedudukan sebagai pembantu pemerintah (berdasarkan UU nomor 13 tahun 1968), maka setelah krisis independensi bank sentral mulai diusahakan agar pengendalian moneter menjadi lebih efektif dan efisien. Keppres 23 tahun 1998 tentang pemberian wewenang kebijakan moneter kepada Bank Indonesia merupakan langkah awal. Kemudian dengan keluarnya Inpres nomor 14 tahun 1998 mengenai pembentukan kepanitiaan untuk menyusun rancangan Undang-Undang tentang Kemandirian Bank Sentral menjanjikan kerangka hukum yang lebih pasti. Dengan disahkannya UU nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, maka Bank Indonesia menjadi lembaga yang independen dan memiliki tujuan tunggal.

Independensi Bank Indonesia tidak hanya dari segi kelembagaan tetapi juga dari segi fungsi, manajemen, personalia pimpinan, maupun anggaran. Bank Indonesia tidak dapat diintervensi oleh pemerintah ataupun pihak lain (Pasal 4 Ayat 2). Tugas utama Bank Indonesia adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai Rupiah (Pasal 7). Dewan Gubernur, yang dipimpin oleh Gubernur, merupakan otoritas pengambil keputusan tertinggi di Bank Indonesia. Gubernur Bank Indonesia diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara atas persetujuan DPR (Pasal 41). Bank Indonesia menetapkan sendiri anggarannya, menyampaikannya kepada DPR untuk persetujuan dan melaporkan kepada BPK untuk diawasi (Pasal 58 dan 59).

UU nomor 23 tahun 1999 disempurnakan dengan UU nomor 3 tahun 2004

yang merevisi tujuan dan tugas Bank Indonesia. Berdasarkan UU tersebut, dalam mencapai tujuannya untuk memelihara kestabilan nilai Rupiah, Bank Indonesia melaksanakan kebijakan moneter secara berkelanjutan, konsisten, transparan, dan harus mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian (Pasal 7 Ayat 2). Berdasarkan hal ini, Bank Indonesia perlu berkoordinasi dengan Pemerintah dalam melaksanakan kebijakan moneternya.

Sejak pertengahan tahun 2005, Bank Indonesia menerapkan *Inflation Targetting Framework* (ITF). Dalam pelaksanaannya, penentuan target inflasi dilakukan oleh sebuah tim yang disebut Tim Pengendalian Inflasi (TPI) yang merupakan tim gabungan antara unsur Bank Indonesia dan Pemerintah.¹ TPI dibentuk pada bulan Februari 2005 melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Keuangan No. 88/KMK.02/2005 dan Gubernur Bank Indonesia No. 7/9/KEP.GBI/2005 dan dipersiapkan untuk mendukung pelaksanaan ITF yang disesuaikan dengan Pasal 7 Ayat 2 UU nomor 3 tahun 2004.

Sampai sejauh ini, BI dapat dikatakan cukup berhasil dalam penerapan ITF karena inflasi tahun 2006 hanya sebesar 6,6% atau lebih rendah dari inflasi yang ditetapkan oleh Pemerintah yaitu 7-9%. Perlu diketahui bahwa untuk tahun 2006, 2007, dan 2008, Pemerintah, setelah berkoordinasi dengan BI, menetapkan dan mengumumkan sasaran inflasi IHK

¹ http://www.bi.go.id/msmbiweb/sejarah_content3.asp?id=141, diakses pada tanggal 18 September 2007.

masing-masing sebesar $8\% \pm 1\%$, $6\% \pm 1\%$, dan $5\% \pm 1\%$ ².

Selain masalah penentuan sasaran inflasi, UU nomor 3 tahun 2004 juga mengandung hal yang berkaitan dengan masalah transparansi. Berkaitan dengan hal ini, BI wajib memberikan penjelasan secara periodik, baik tahunan, triwulanan, bulanan, dan mingguan, mengenai pelaksanaan kebijakan moneter yang dilakukannya. Sedangkan, mengenai masalah akuntabilitas, BI diwajibkan untuk menyampaikan laporan tahunan dan triwulanan mengenai pelaksanaan tugasnya, khususnya kebijakan moneter, kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Laporan tersebut nantinya akan dievaluasi tiap tahun dalam rangka memberikan penilaian atas kinerja Dewan Gubernur dan Bank Indonesia.

Arsitektur Perbankan Indonesia

Untuk membenahi sektor perbankan lebih jauh, Bank Indonesia telah menyiapkan cetak biru perbankan Indonesia, *Arsitektur Perbankan Indonesia (API)* yang diluncurkan pada 9 Januari 2004 (Bank Indonesia 2004). API merupakan kerangka dasar sistem perbankan Indonesia, bersifat menyeluruh dan memberikan arah, bentuk, dan tatanan industri perbankan untuk rentang waktu 5-10 tahun ke depan. Arah kebijakan pengembangan industri perbankan di masa datang yang dirumuskan dalam API dilandasi oleh visi mencapai suatu sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien guna menciptakan kestabilan

sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional (Bank Indonesia 2004). Untuk mencapai sistem perbankan yang kuat dan efisien, API menyebutkan enam target yang perlu dicapai yaitu:

1. Struktur perbankan yang sehat.
2. Sistem pengaturan yang efektif.
3. Sistem pengawasan yang independen dan efektif.
5. Industri perbankan yang kuat.
6. Infrastruktur pendukung yang mencukupi.
7. Perlindungan konsumen.

Target tersebut di atas, berdasarkan API, akan dicapai dengan menjalankan program-program dengan target yang jelas (lihat Lampiran). Dalam menjalankan program penguatan struktur perbankan nasional tersebut, ada beberapa hal yang akan menjadi kendala terhadap pencapaian target API, antara lain kapasitas pertumbuhan kredit perbankan yang masih rendah dan struktur perbankan yang belum optimal, koordinasi pengawasan, kemampuan SDM pengawasan, dan *law-enforcement*.

Jaring Pengaman Sektor Keuangan

Berkaitan dengan upaya Bank Indonesia untuk menciptakan sistem keuangan yang stabil dan sehat, Bank Indonesia juga akan menciptakan jaring pengaman dan penyelesaian krisis. BI diharapkan dapat mengimplementasikan Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK) atau *financial safety net* yang komprehensif bersama Departemen Keuangan dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). LPS sendiri merupakan

² Siaran Pers, Rapat Koordinasi Bidang Makroekonomi, tanggal 17 Maret 2006.

lembaga yang didirikan melalui UU nomor 24 tahun 2005 yang bertugas untuk menjamin simpanan masyarakat di bank dan berperan aktif dalam menjaga stabilitas sistem perbankan di Indonesia. LPS resmi bertugas sejak tanggal 25 September 2005.

Berkaitan dengan JPSK, program ini terdiri dari empat elemen penting, antara lain pengawasan yang independen dan efektif, *lender of the last resort*, skema penjaminan simpanan (*deposit insurance scheme*), dan manajemen krisis yang efektif. Khusus mengenai *deposit insurance scheme*, LPS secara bertahap memberikan batasan-batasan mengenai dana pihak ketiga yang akan dijamin. Yang perlu dicermati adalah upaya BI, jika ada, untuk mencegah atau setidaknya mengurangi kemungkinan munculnya *moral hazard* jika JPSK mulai dilaksanakan.

Berdasarkan Pasal 11, UU nomor 24 tahun 2005, LPS akan menjamin dana masyarakat di bank maksimum sebesar Rp100 juta dan hal tersebut merupakan kebijakan bertahap yang dilakukan LPS sejak resmi bertugas. Perlu diketahui bahwa pada tanggal 25 September 2005 hingga 21 Maret 2006, LPS menjamin semua dana masyarakat yang berada di bank. Pada tanggal 22 Maret 2006 hingga 21 September 2006, LPS menjamin dana masyarakat di bank maksimum sebesar Rp5 miliar. Pada tanggal 22 September 2006 hingga 21 Maret 2007, LPS menjamin dana masyarakat di bank maksimum sebesar Rp1 miliar. Kemudian, pada tanggal 22 Maret 2007, LPS hanya menjamin dana masyarakat di bank sebesar Rp100 juta (*Bisnis Indonesia*, 27 Maret 2007).

Beberapa negara di dunia yang memiliki lembaga seperti LPS, memiliki skema penjaminan yang didasarkan atas pendapatan per kapita atau proporsi besaran dana 90% masyarakat yang disimpan di bank. Dalam kasus Indonesia, besarnya dana jaminan didasarkan atas pendapatan per kapita masyarakat yang pernah mengalami penurunan akibat depresiasi nilai rupiah. Selain itu, 98% dana masyarakat Indonesia yang disimpan di bank berjumlah maksimum sebesar Rp100 juta. Akan tetapi, besarnya jaminan LPS terhadap dana masyarakat yang disimpan di bank dapat diubah apabila terjadi inflasi yang tinggi secara berkelanjutan dan proporsi besaran dana masyarakat yang berjumlah maksimum sebesar Rp100 juta turun di bawah 90%. Namun, hal tersebut tidak serta merta langsung diterima, melainkan harus melalui konsultasi dengan DPR dengan disertai dengan Peraturan Pemerintah (PP).

Prudential Regulation

Pasca krisis ekonomi 1997-1998, Bank Indonesia mengeluarkan cukup banyak peraturan yang bertujuan untuk mengembalikan stabilitas ekonomi, khususnya di sektor keuangan dan perbankan. Pada tahun 1999, Bank Indonesia mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia (PBI) No.1/6/PBI/1999 tentang Penugasan Direktur Kepatuhan dan Penerapan Standar Pelaksanaan Fungsi Audit Intern Bank Umum. Peraturan ini berisi persyaratan kepada bank-bank untuk mengoptimalkan fungsi audit dan kepatuhannya. Dua tahun kemudian, Bank Indonesia mengeluarkan

PBI No. 3/10/PBI/2001 tentang *Know Your Customer*. Peraturan ini menetapkan prosedur dan praktek yang harus dipatuhi atau digunakan oleh bank-bank untuk mengenali nasabah dan mengawasi atau memonitor aktivitas rekeningnya.

Pada tahun 2003, Bank Indonesia mengeluarkan PBI No. 5/25/PBI/2003 tentang Uji Kelayakan dan Kepatutan. Peraturan ini menetapkan uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan Bank Indonesia untuk para pemegang saham pengendali dan manajemen senior bank. Masih di tahun 2003, BI mengeluarkan PBI No. 5/12/PBI/2003 tentang Risiko Pasar. Peraturan ini mengatur persyaratan modal minimum bagi bank umum dengan memperhatikan posisi risiko pasarnya. Selanjutnya, PBI No. 5/8/PBI/2003 tentang Manajemen Risiko yang menetapkan persyaratan infrastruktur manajemen risiko bank.

Setahun kemudian, yaitu pada tahun 2004, BI kembali mengeluarkan PBI No. 6/25/PBI/2004 tentang Rencana Bisnis Bank Umum. Peraturan ini berisi tentang kewajiban bank umum untuk menyusun dan menyampaikan rencana bisnis jangka pendek dan menengah. Pada tahun 2005, peraturan yang dikeluarkan oleh BI, antara lain PBI No. 7/3/PBI/2005 tentang Batas Maksimum Pembelian Kredit, PBI No. 7/8/PBI/2005 tentang Sistem Informasi Debitur yang mewajibkan bank untuk menyampaikan informasi mengenai seluruh debiturnya kepada seluruh pusat informasi kredit, PBI No. 7/4/PBI/2005 tentang Sekuritisasi Aset yaitu menetapkan prinsip-prinsip yang harus diikuti bank dalam menggunakan dan melaksanakan

sekuritisasi aset, PBI No. 7/25/PBI/2005 tentang Sertifikasi Manajemen Risiko Bagi Pengurus dan Pejabat Bank Umum yang menyatakan bahwa setiap pengurus dan pejabat bank umum wajib memiliki sertifikat manajemen risiko.

Pada tahun 2006, Bank Indonesia kembali mengeluarkan PBI, antara lain, PBI No. 8/9/PBI/2006 tentang perubahan atas peraturan Bank Indonesia No. 7/25/PBI/2005 tentang Sertifikasi Manajemen Risiko Bagi Pengurus dan Pejabat Bank Umum, PBI No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* (GCG) bagi Bank Umum, dan PBI No. 8/14/PBI/2006 tentang Perubahan atas PBI No. 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan GCG Bagi Bank Umum.

Pada tahun 2007, Bank Indonesia juga mengeluarkan beberapa PBI, antara lain PBI No. 9/1/PBI/2007 tentang sistem penilaian tingkat kesehatan bank umum berdasarkan prinsip syariah, PBI No. 9/2/PBI/2007 tentang laporan harian bank umum, PBI No. 9/3/PBI/2007 tentang lelang dan penatausahaan surat utang negara, PBI No. 9/4/PBI/2007 tentang pencabutan beberapa surat keputusan direksi Bank Indonesia dan surat edaran Bank Indonesia mengenai prinsip kehati-hatian perbankan, dan PBI No. 9/6/PBI/2007 tentang perubahan kedua atas PBI No. 7/2/PBI/2005 tentang penilaian kualitas aktiva bank umum.

Dalam rangka melaksanakan kebijakan kehati-hatian bank (*prudential regulation*), Bank Indonesia mengadopsi Basel II. Pada intinya, fokus implementasi Basel II di Indonesia adalah mengembangkan dan meningkatkan kualitas manajemen

risiko perbankan nasional yang diformalkan dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 5/8/PBI/2003 tanggal 19 Mei 2003 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum. Berdasarkan survei perbankan, seluruh bank di Indonesia ternyata menghendaki penerapan Basel II guna mengurangi dampak negatif akibat tingkat persaingan antar bank.

Persaingan antar bank itu sendiri diakibatkan oleh perbedaan kemampuan dan kesiapan bank dalam menerapkan dan mengembangkan manajemen risiko beserta infrastrukturnya. Berkaitan dengan proses intermediasi, penerapan Basel II tidak dimaksudkan untuk menghambat proses intermediasi yang telah dilakukan perbankan ataupun mengurangi dominasi perbankan dalam pembiayaan roda perekonomian dalam ruang lingkup makro. Pendekatan-pendekatan dalam Basel II, pada dasarnya, dimaksudkan sebagai upaya untuk mereposisi dan meredefinisi apa yang telah dilakukan perbankan dengan fokus pada pengelolaan risiko.

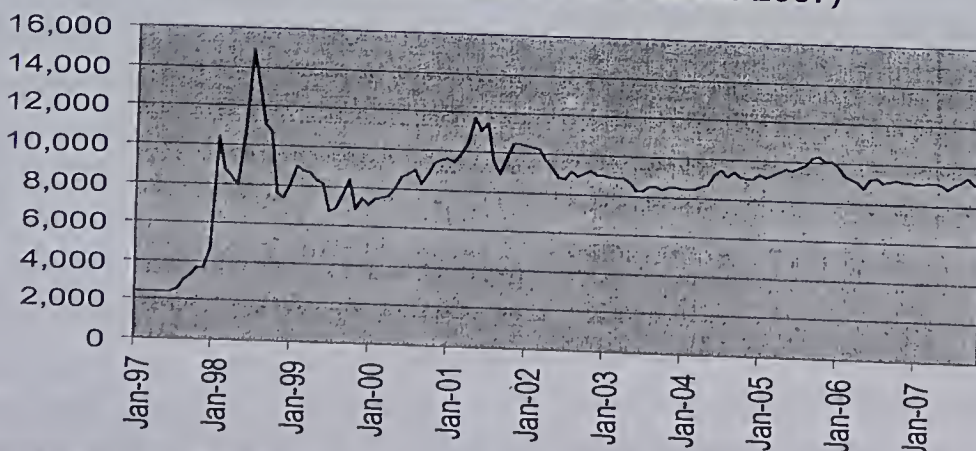
Peningkatan permodalan bank dalam kerangka API merupakan sarana yang baik bagi bank untuk mengimplementasikan Basel II. Dukungan permodalan yang memadai akan memungkinkan bank untuk mengembangkan sumber daya manusia (SDM) dan teknologi informasi yang diperlukan dalam pelaksanaan Basel II. Dengan demikian, kewajiban pemenuhan modal inti minimum bank umum sebesar Rp80 miliar pada akhir tahun 2007 dan Rp100 miliar pada akhir tahun 2010 dapat meningkatkan skala ekonomis dalam pelaksanaan kegiatan operasional. Selain itu, pemenuhan modal tersebut dapat memberikan kesempatan bagi bank untuk meningkatkan kemampuan manajemen risiko dalam kerangka implementasi Basel II.

KINERJA KEUANGAN SEKTOR PERBANKAN SETELAH KRISIS

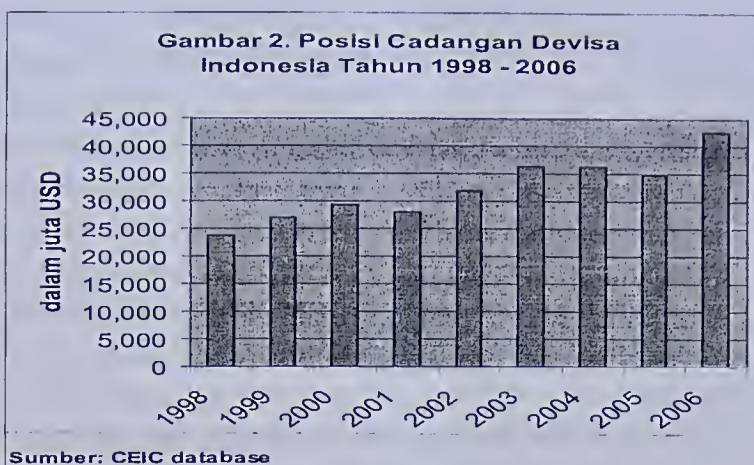
Rupiah yang Relatif Stabil

Sepuluh tahun terakhir ini ditandai oleh nilai tukar Rupiah terhadap mata

**Gambar 1. Nilai Tukar Rupiah Terhadap USD
(Spot Rate) (Januari 1997-Oktober 2007)**



Sumber: CEIC database



uang asing yang cenderung fluktuatif. Jika kembali melihat ke periode akhir 1997 hingga pertengahan tahun 1998, Rupiah terdepresiasi sangat tajam dan mencapai titik terendah pada pertengahan tahun 1998, yaitu berada di kisaran Rp15.000 per 1 ASD (berdasarkan *spot rate* Bank Indonesia). Setelah krisis, nilai tukar Rupiah masih berfluktuasi cukup tajam dan terus berlangsung hingga awal tahun 2002. Gambar 1 menunjukkan bahwa dalam empat tahun terakhir ini, Rupiah mulai relatif stabil. Naik turunnya nilai tukar adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari dalam rejim nilai tukar bebas. Fluktuasi nilai Rupiah terhadap ASD pada empat tahun terakhir berada dalam kisaran yang relatif sempit, yaitu berkisar antara Rp8.000-Rp10.000. Apabila dibandingkan dengan 5 tahun pertama setelah krisis, fluktuasi nilai Rupiah cenderung berada pada kisaran yang cukup lebar, yaitu berkisar antara Rp6.700-Rp11.700.

Peningkatan Cadangan Devisa

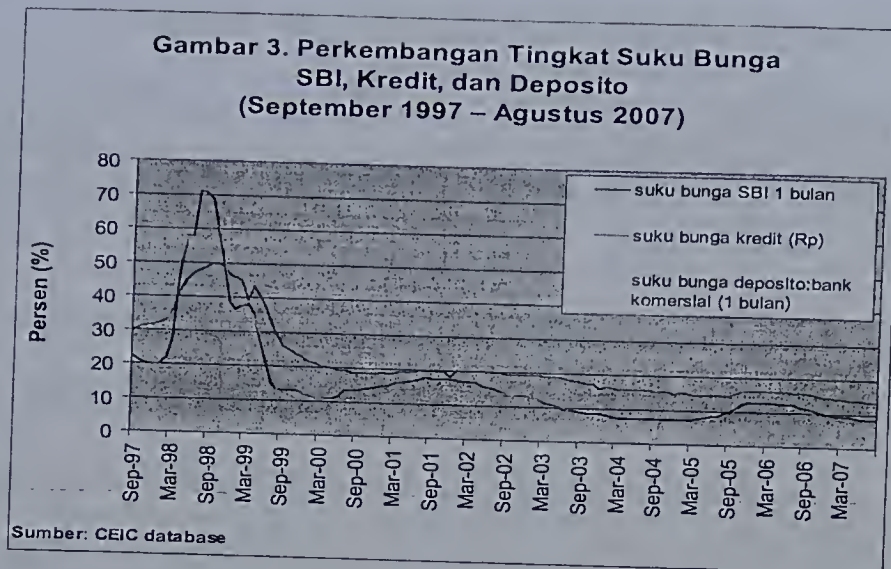
Sejalan dengan perbaikan ekonomi dan disiplin yang diterapkan dalam lalu

lintas devisa, cadangan devisa Indonesia dari tahun 1998 hingga 2006 juga cenderung meningkat. Pertumbuhan cadangan devisa Indonesia dari tahun 1998 hingga tahun 2006 adalah sebesar 79,2% atau meningkat dari ASD 23.762 juta menjadi ASD 42.586 juta (lihat Gambar 2).

Penurunan Bunga Bank

Gambar 3 menunjukkan bahwa suku bunga SBI 1 bulan cenderung meningkat pada awal tahun 1998 hingga pertengahan 1998 dan berada pada titik tertinggi pada bulan Agustus 1998, yaitu pada kisaran 70%. Pergerakan tingkat suku bunga SBI 1 bulan secara otomatis diikuti oleh suku bunga deposito dan kredit bank. Otoritas moneter menaikkan tingkat suku bunga SBI 1 bulan untuk meredam laju inflasi yang tidak terkendali pada saat itu. Tingkat suku bunga SBI 1 bulan mulai stabil sejak awal tahun 2000 dengan kisaran 7-18%, seiring dengan terus membaiknya kondisi ekonomi Indonesia.

Selanjutnya, Gambar 3 juga memperlihatkan pergerakan tingkat suku bunga SBI 1 bulan dengan suku bunga deposito



1 bulan hampir sama dengan margin yang cukup kecil. Namun, apabila dibandingkan dengan suku bunga kredit tampak bahwa meskipun pergerakannya mirip dengan suku bunga SBI 1 bulan, akan tetapi margin antara kedua suku bunga tersebut cukup besar. Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa bank cenderung menetapkan tingkat suku bunga deposito lebih rendah dan menetapkan tingkat suku bunga kredit lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat suku bunga SBI 1 bulan? Hal ini mengindikasikan bahwa selain adanya premi risiko yang tinggi, bank juga tidak efisien sehingga biaya operasional bank sangat tinggi. Untuk menutupi biaya tersebut, bank membebankan premi risiko dan biaya operasional yang tinggi kepada nasabah yang tercermin dari selisih antara suku bunga kredit dengan deposito.

Perampingan Struktur Perbankan

Berdasarkan Tabel 1, jumlah bank umum di Indonesia mengalami penurunan, dari 237 bank di tahun 1997 menjadi hanya

sebanyak 130 bank di tahun 2006 atau menurun sebesar 45,2%. Penurunan ini terjadi di hampir semua jenis bank, kecuali bank asing. Penurunan jumlah bank tersebut dari segi kuantitas merupakan dampak dari semakin ketatnya standar yang harus dipenuhi, seperti struktur permodalan, serta adanya merger atau akuisisi dan penutupan bank akibat kendala keuangan. Setelah krisis ekonomi 1997, sedikitnya 67 bank dibekukan operasinya dan sebagian lagi melakukan merger dan akuisisi. Bank Mandiri, misalnya, merupakan salah satu bank yang merupakan hasil merger dari empat bank BUMN, yaitu Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara, Bank Ekspor Impor, dan Bank Pembangunan Indonesia.

Berdasarkan Arsitektur Perbankan Indonesia (API), struktur permodalan bagi Bank Internasional minimal Rp50 triliun, Bank Nasional minimal Rp10 triliun, Bank dengan fokus daerah, korporasi, ritel, dan lainnya minimal Rp100 miliar, dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) serta Bank dengan kegiatan usaha terbatas kurang dari Rp100 miliar. Akibat dari standar

Tabel 1. Perkembangan Jumlah Bank di Indonesia (1997 – 2006)

Kelompok Bank	Posisi									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bank Umum										
Jumlah Bank	237	208	164	151	145	141	138	133	131	130
Jumlah Kantor	7342	7661	7113	6509	6765	7001	7730	7939	8236	9110
Bank Persero										
Jumlah Bank	7	7	5	5	5	5	5	5	5	5
Jumlah Kantor	1772	1875	1853	1736	1807	1185	2072	2112	2171	2548
BUSN Devisa										
Jumlah Bank	79	27	27	26	38	36	36	34	34	35
Jumlah Kantor	4002	822	825	826	3432	3565	3829	3947	4113	4395
BUSN Nondevisa										
Jumlah Bank	83	71	47	38	42	40	40	38	37	36
Jumlah Kantor	794	4157	3798	3302	556	528	700	688	709	759
Bank Campuran										
Jumlah Bank	31	59	45	43	24	24	20	19	18	17
Jumlah Kantor	55	701	533	535	53	53	57	59	64	77
Bank Asing										
Jumlah Bank	10	34	30	29	10	10	11	11	11	11
Jumlah Kantor	39	65	57	57	60	61	69	69	72	114
BPD										
Jumlah Bank	27	10	10	10	26	26	26	26	26	26
Jumlah Kantor	745	41	47	53	857	909	1003	1064	1107	1217

Sumber: Laporan Tahunan Bank Indonesia, 1998-2006

permodalan yang ditetapkan oleh API, maka bank-bank didorong untuk melakukan merger atau akuisisi guna memenuhi standar permodalan tersebut.

Penurunan jumlah bank tersebut di atas diharapkan dapat menciptakan sistem perbankan di Indonesia yang sehat, kuat, dan efisien sesuai dengan tujuan API, yaitu menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

Sepuluh Besar Bank Komersial

Struktur perbankan di Indonesia, apabila dilihat dari sepuluh bank terbesar berdasarkan aset, cenderung terkonsentrasi pada empat bank besar, yaitu Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Central Asia (BCA), dan Bank Rakyat Indonesia (BRI). Pada interval waktu tersebut hanya BNI dan BCA saja yang bertukar peringkat antara dua dan tiga (Tabel 2) Apabila dilihat dari besarnya

Tabel 2. Sepuluh Besar Bank Terbesar di Indonesia Berdasarkan Aset (2001 – 2006) (dalam miliar Rupiah)

Peringkat	2001	Aset	2002	Aset	2003	Aset
1	Bank Mandiri	261301	Bank Mandiri	252923	Bank Mandiri	293123
2	BNI	132649	BNI	126059	BCA	132969
3	BCA	102218	BCA	116943	BNI	131577
4	BRI	81774	BRI	87197	BRI	94710
5	Bank Danamon	52540	Bank Danamon	47431	Bank Danamon	52635
6	BII	33431	BII	36175	BII	34620
7	BTN	26593	Bank Permata	29259	Bank Permata	28997
8	Citibank	25879	BTN	27373	BTN	26866
9	Lippo Bank	24032	Citibank	24549	Lippo Bank	26424
10	Bank Niaga	23010	Lippo Bank	24466	Bank Niaga	23619
Peringkat	2004	Aset	2005	Aset	2006	Aset
1	Bank Mandiri	240437	Bank Mandiri	255233	Bank Mandiri	256211
2	BCA	148660	BNI	150403	BCA	175984
3	BNI	136106	BCA	149425	BNI	166703
4	BRI	108030	BRI	123056	BRI	154725
5	Bank Danamon	58294	Bank Danamon	66816	Bank Danamon	79703
6	BII	35788	BII	47311	BII	48313
7	Bank Permata	31598	Bank Niaga	41366	Bank Niaga	46464
8	Bank Niaga	30824	Pan Indonesia Bank	35917	Pan Indonesia Bank	39091
9	Lippo Bank	27826	Bank Permata	34409	Bank Permata	37814
10	BTN	26760	Citibank	33008	Citibank	37565

Sumber: CEIC database

Tabel 3. Rasio Konsentrasi Empat Bank Besar Berdasarkan Aset (2001-2006)

2001		2002		2003		2004		2005		2006	
Bank	CR	Bank	CR	Bank	CR	Bank	CR	Bank	CR	Bank	CR
Bank Mandiri	0.28	Bank Mandiri	0.27	Bank Mandiri	0.29	Bank Mandiri	0.23	Bank Mandiri	0.21	Bank Mandiri	0.19
BNI	0.14	BNI	0.13	BCA	0.13	BCA	0.14	BNI	0.12	BCA	0.13
BCA	0.11	BCA	0.12	BNI	0.13	BNI	0.13	BCA	0.12	BNI	0.13
BRI	0.09	BRI	0.09	BRI	0.09	BRI	0.10	BRI	0.10	BRI	0.12
Total	0.62	Total	0.62	Total	0.63	Total	0.60	Total	0.56	Total	0.57

Sumber: CEIC database (diolah)

Tabel 4. Pertumbuhan Kredit Berdasarkan Sektor Ekonomi (1999-2006)

Indikator Utama	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Aset (Triliun Rp)	895,5	1006,7	1030,5	1099,7	1112,2	1196,2	1272,3	1496,8	1693,5
DPK (Triliun Rp)	625,4	617,6	699,1	797,4	835,8	888,6	963,1	1127,9	1287
Kredit (Triliun Rp)	545,5	277,3	320,4	358,6	410,29	477,19	595,1	730,2	832,9
LDR (Kredit/DPK)	87,2	44,9	45,8	44,9	49,1	53,7	61,8	64,7	64,7
NII (Triliun Rp)	(73,0)	(38,6)	22,8	37,8	42,9	3,2	6,3	6,2	7,7
NPLs Net (%)	34,7	7,3	5,8	3,6	2,9	3	1,7	4,8	3,6
CAR (%)	(15,7)	(8,1)	12,5	19,9	20,9	19,4	19,4	19,5	20,5

Sumber: CEIC database

aset, keempat bank tersebut cenderung dominan apabila dibandingkan dengan bank lainnya. Besaran rasio konsentrasi (*concentration rate* (CR)) keempat bank tersebut berdasarkan aset yang dimiliki memperlihatkan bahwa dari tahun 2001 hingga tahun 2006, total rasio konsentrasi keempat bank tersebut berada di atas 0,5 atau 50%³ (Tabel 3).

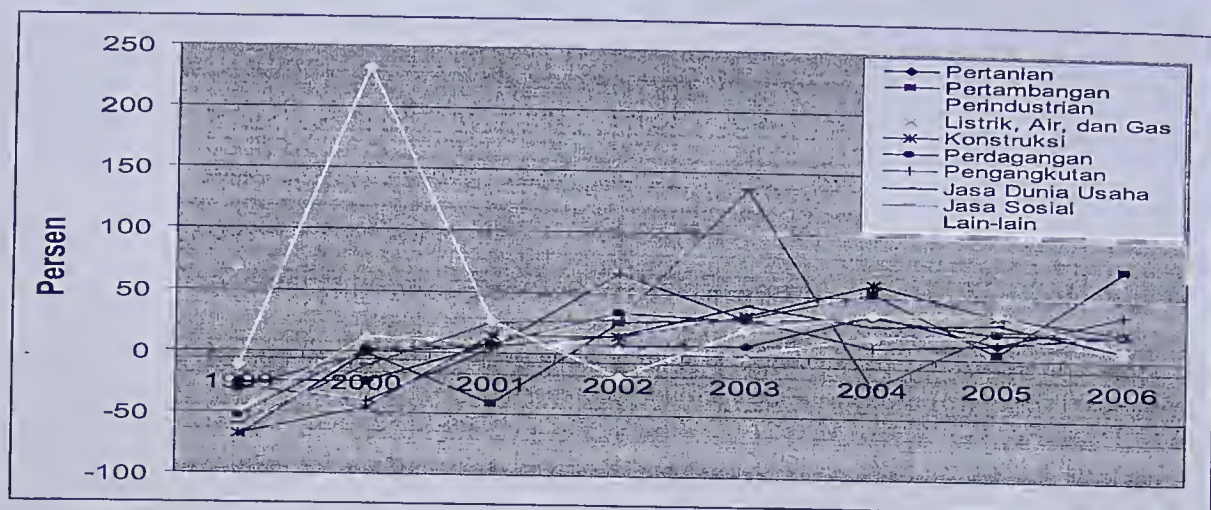
Konsentrasi rasio (*concentration ratio* (CR)) merupakan formula untuk mengetahui bentuk pasar sebuah industri dan nilainya berada dalam kisaran 0 hingga 1. Dalam perhitungan ini, rasio konsentrasi dihitung dengan membandingkan antara jumlah aset suatu bank dengan jumlah aset seluruh bank. (jika nilainya rendah = pasar persaingan sempurna, jika nilainya dibawah 0,4 = pasar monopolistik, jika nilainya diatas 0,4 = pasar oligopoli, jika mendekati 1 = pasar monopoli).

Kinerja Keuangan Perbankan

Tabel 4 menunjukkan bahwa antara tahun 1998 dan 2006, total aset sektor perbankan mengalami peningkatan yang cukup berarti. Pada tahun 1998, total aset sektor perbankan sebesar Rp895,5 triliun, sedangkan pada tahun 2006 meningkat sebesar 89,1% menjadi Rp1.693 triliun. Dana pihak ketiga meningkat sebesar 105,8% dari Rp625 triliun pada tahun 1998 menjadi Rp1.287 triliun pada tahun 2006. Kredit juga mengalami peningkatan yang cukup tinggi, yaitu sebesar 52,7% dari Rp545,5 triliun menjadi Rp832,9 triliun. Rasio kecukupan modal (CAR) juga meningkat dari -15,7% pada tahun 1998 menjadi 20,5% pada tahun 2006.

Namun, besarnya dana pihak ketiga yang digunakan untuk kredit yang terlihat dari *loan to deposit ratio* (LDR) masih rendah dibandingkan masa sebelum krisis. Pada tahun 1998 LDR sektor perbankan tercatat

Gambar 4. Indikator Kinerja Bank Umum (1998 – 2006)



Sumber: Laporan Tahunan Bank Indonesia, 1998-2006

sebesar 87,2%. Sementara itu pada tahun 1999, LDR turun drastis menjadi sekitar 45%. Kehati-hatian perbankan dalam menyalurkan kredit pasca krisis merupakan alasan utama rendahnya LDR perbankan. Namun perlu dicatat bahwa seiring dengan berjalannya waktu, LDR perbankan menunjukkan peningkatan. Seiring dengan turunnya LDR dan lebih baiknya pengaturan kehati-hatian perbankan, kredit yang bermasalah atau *non performing loan* (NPL) juga turun, yaitu dari 34,7% pada tahun 1998 menjadi 3,6% pada tahun 2006. Kemudian, pendapatan bersih dari bunga atau *net interest income* (NII) mengalami peningkatan yang berarti sebesar 110,6% dari minus Rp73 triliun pada tahun 1998 menjadi Rp7,7 triliun pada tahun 2006.

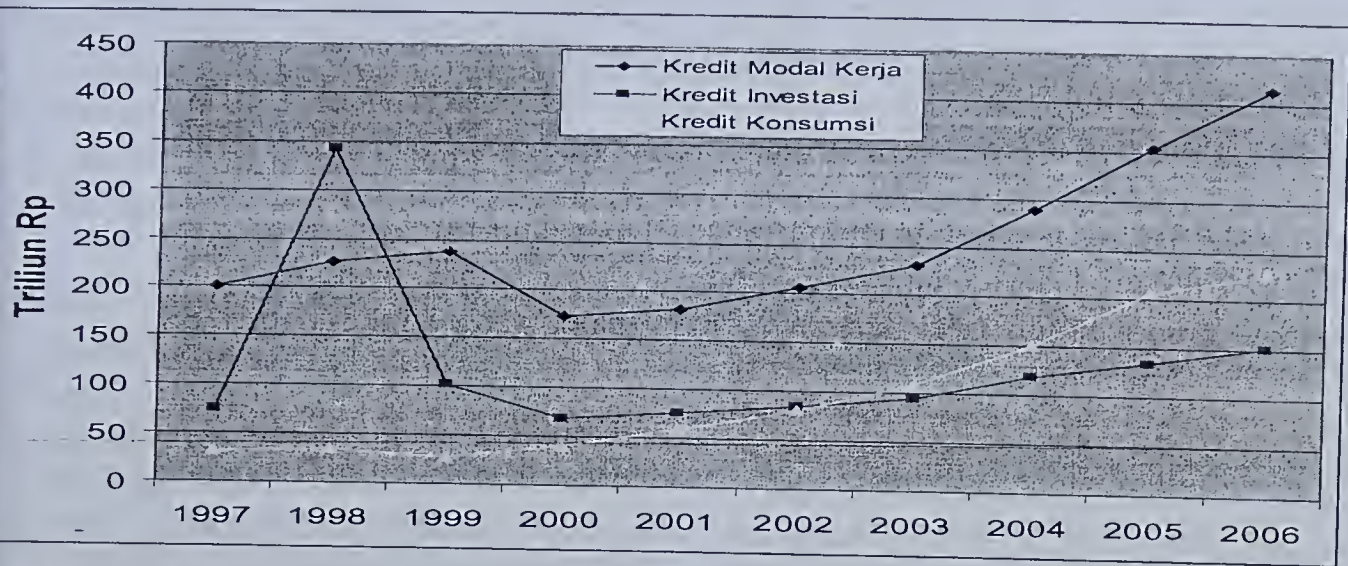
Masalah Penyaluran Kredit

Seperti diuraikan pada bagian terdahulu, besarnya kredit yang dapat disalurkan perbankan masih rendah. Perkembangan

pasar kredit ini merupakan salah satu isu yang penting dalam perkembangan sektor perbankan pasca krisis. Bank Indonesia pada dasarnya telah berupaya merangsang penyaluran kredit perbankan dengan cara menurunkan suku bunga SBI secara bertahap. Namun, ternyata kebijakan BI menurunkan suku bunga SBI belum dapat mendorong penyaluran kredit.

Dari Gambar 5 tampak bahwa pertumbuhan kredit menurut sektor ekonomi pada tahun 1999 semuanya negatif. Tiga sektor ekonomi yang mengalami pertumbuhan negatif paling besar di tahun 1999 adalah sektor jasa dunia usaha (bisnis) (-70,2%), konstruksi (-68%), dan jasa sosial (-60,2%). Pada tahun 2000, pertumbuhan kredit mengalami perbaikan karena ada tiga sektor ekonomi yang mengalami pertumbuhan positif, yaitu sektor perindustrian (12,1%), perdagangan (1,8%), dan sektor lain-lain (231,9%). Mulai tahun 2001, pertumbuhan kredit berdasarkan sektor

Gambar 5. Perkembangan Kredit Berdasarkan Jenis Penggunaan (1997-2006)



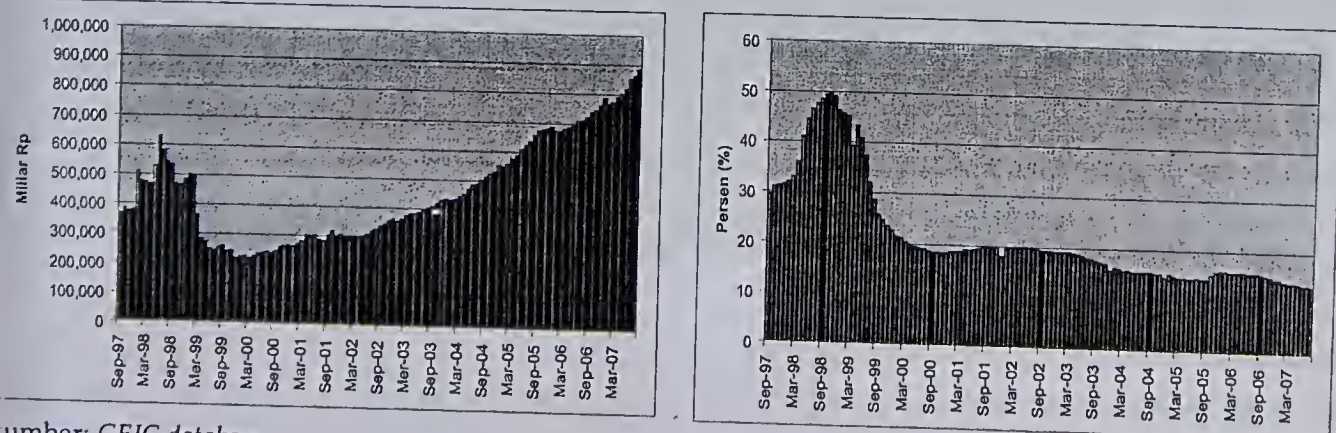
Sumber: CEIC database

ekonomi terus membaik. Hanya satu atau dua sektor ekonomi saja yang mengalami pertumbuhan yang negatif hingga tahun 2006. Bahkan, pada tahun 2003 dan 2006, pertumbuhan kredit seluruh sektor ekonomi bernilai positif.

Bila dilihat berdasarkan jenis penggunaan yaitu penggunaan kredit modal kerja, kredit investasi, dan kredit kon-

sumsi terlihat bahwa kredit modal kerja masih merupakan bagian terbesar dari kredit perbankan, diikuti oleh kredit investasi dan konsumsi. Sejak tahun 2000 baik kredit modal kerja, kredit investasi maupun kredit konsumsi menunjukkan peningkatan. Antara tahun 1997 dan 2006, kredit modal kerja meningkat sebesar 106,7% dari Rp200,6 triliun pada tahun 1997

Gambar 6. Perkembangan Jumlah Kredit dan Tingkat Suku Bunga Kredit (September 1997 – Agustus 2007)



Sumber: CEIC database

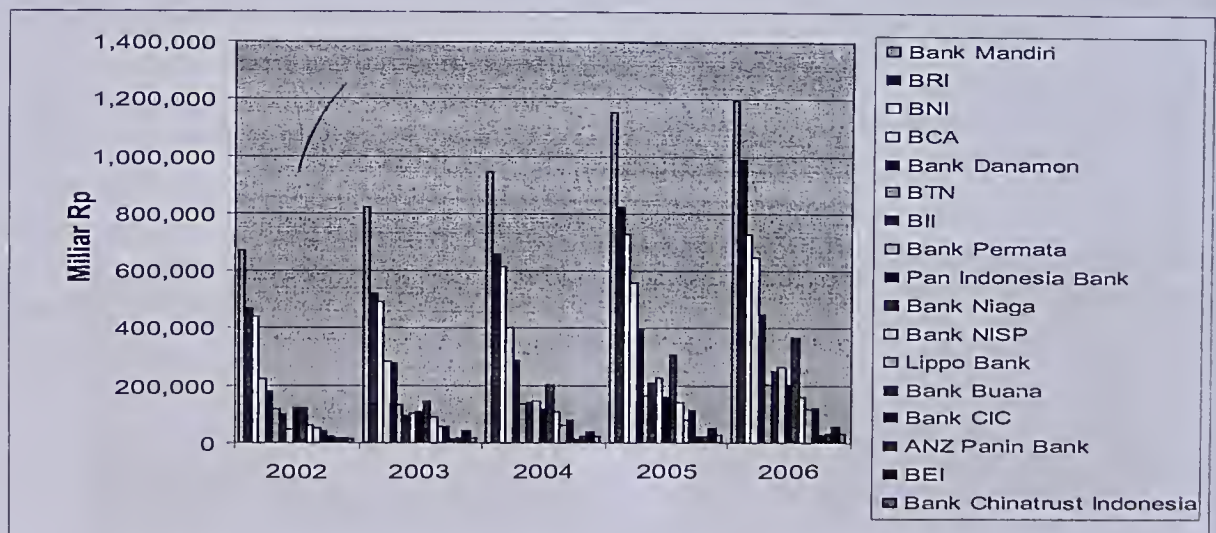
menjadi Rp414,7 triliun pada tahun 2006. Kredit konsumsi juga meningkat cukup berarti, yaitu sebesar 632,4% dari Rp30,9 triliun pada tahun 1997 menjadi Rp226,3 triliun pada tahun 2006. Sedangkan, kredit investasi juga meningkat sebesar 102,9% dari Rp74,5 triliun pada tahun 1997 menjadi Rp151,2 triliun. Namun, apabila dibandingkan antara tahun 1998 dengan 2006, kredit investasi turun sebesar 55,9% dari Rp342,8 triliun pada tahun 1998 menjadi Rp151,2 triliun pada tahun 2006.

Meskipun pergerakan suku bunga kredit tidak signifikan, namun jumlah kredit yang disalurkan oleh Bank tetap mengalami tren peningkatan sejak akhir tahun 1999 atau awal tahun 2000. Yang menarik untuk dicermati ialah laju kenaikan jumlah kredit ternyata sangat tinggi, meskipun laju penurunan suku bunga kredit rendah (lihat Gambar 6). Dengan per-

kataan lain, permintaan akan kredit cukup elastis. Hal ini, kemungkinan besar, sebagai dampak dari mulai bergeraknya sektor riil dan kelebihan dana yang dialami oleh sektor perbankan, sehingga perbankan mulai percaya untuk menyalurkan kredit ke sektor riil.

Gambar 7 menunjukkan bahwa empat bank, yaitu Bank Mandiri, BRI, BNI, dan BCA, mendominasi penyaluran kredit dari tahun 2002 hingga 2006. Besaran rasio konsentrasi (*concentration rate (CR)*) keempat bank tersebut berdasarkan kredit yang disalurkan, memperlihatkan bahwa dari tahun 2001 hingga tahun 2006, total rasio konsentrasi keempat bank tersebut berada di atas 0,5 atau 50% (Tabel 5). Keempat bank tersebut tampaknya akan tetap mendominasi pasar kredit di Indonesia untuk beberapa tahun ke depan, meskipun pergerakannya cukup dinamis.

Gambar 7. Jumlah Kredit yang disalurkan oleh Bank (2002 – 2006)



Sumber: CEIC database

Tabel 5. Rasio Konsentrasi Empat Bank Besar Berdasarkan Kredit (2001-2006)

2001		2002		2003		2004		2005		2006	
Bank	CR	Bank	CR	Bank	CR	Bank	CR	Bank	CR	Bank	CR
Bank Mandiri	0.25	Bank Mandiri	0.25	Bank Mandiri	0.24	Bank Mandiri	0.23	Bank Mandiri	0.21	Bank Mandiri	0.20
BNi	0.17	BRI	0.16	BRI	0.16	BRI	0.16	BRI	0.16	BRI	0.17
BRI	0.17	BNi	0.15	BNi	0.15	BNi	0.15	BNi	0.13	BNi	0.12
BCA	0.08	BCA	0.09	BCA	0.10	BCA	0.10	BCA	0.11	BCA	0.11
Total	0.67	Total	0.64	Total	0.65	Total	0.65	Total	0.62	Total	0.61

Sumber: CEIC database (diolah)

PENUTUP

Berdasarkan gambaran mengenai sektor keuangan dan perbankan setelah krisis, sebagaimana telah diuraikan di depan, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, tindakan yang diambil oleh Pemerintah dan Bank Indonesia dalam menata kembali sektor keuangan dan perbankan Indonesia, yang sempat porak poranda akibat krisis, patut dihargai. Pembentukan BPPN yang mengurus masalah rekapitalisasi dan privatisasi bank, walaupun hanya bertahan hingga tahun 2004, dirasakan cukup berhasil dalam mengurangi jumlah bank yang tergolong tidak sehat. Munculnya beberapa peraturan (PBI) yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia dalam rangka melaksanakan kebijakan kehati-hatian bank (*prudential regulation*) juga efektif dalam mengembalikan stabilitas ekonomi. Pembentukan API (2004) dan pelaksanaan JPSK (2005) juga mulai menunjukkan sinyal positif dalam hal menciptakan sistem keuangan dan perbankan yang lebih sehat, kuat, dan efisien secara bertahap.

Kedua, penyempurnaan Undang-Undang (UU) tentang Bank Indonesia dari UU nomor 23 tahun 1999 menjadi UU nomor 3 tahun 2004 sempat menimbulkan kontroversi dalam hal independensi Bank

Indonesia. Adanya koordinasi antara Bank Indonesia dengan Pemerintah dalam hal penetapan sasaran inflasi, dalam kerangka ITF, sempat mengundang pertanyaan dari berbagai pihak. Namun, hal ini tidak terlalu menjadi isu penting lagi karena pelaksanaan ITF, menurut banyak pihak, dirasakan cukup berhasil, sehingga pihak-pihak yang sebelumnya sangat kritis pada permasalahan yang menyangkut independensi Bank Indonesia cenderung menjadi *skeptic by the result*.

Ketiga, kondisi sektor keuangan dan perbankan di Indonesia setelah krisis terus membaik. Hal ini dapat dilihat dari indikator di sektor keuangan dan perbankan yang semakin membaik, antara lain nilai Rupiah terhadap USD relatif stabil, cadangan devisa meningkat, bunga bank semakin rendah, struktur perbankan yang semakin ramping, dan kinerja keuangan perbankan lebih sehat. Meskipun kondisi sektor keuangan dan perbankan di Indonesia terus membaik, akan tetapi kondisinya belum berada dalam tataran yang ideal atau tidak lebih baik dibandingkan pada masa sebelum krisis. Selanjutnya, masalah yang masih mengganjal, seperti penyaluran kredit dan industri perbankan yang terkonsentrasi pada beberapa bank, merupakan masalah klasik yang memang

masih perlu diberi perhatian khusus oleh berbagai pihak dalam beberapa tahun ke depan.

LAMPIRAN

Program-program Arsitektur Perbankan Indonesia (API), antara lain:

1. **Program penguatan struktur perbankan nasional**, bertujuan untuk memperkuat permodalan bank umum (konvensional dan syariah). Bank-bank dipersyaratkan untuk membuat *business plan* yang memuat target waktu, cara, dan tahap pencapaian struktur permodalan yang diinginkan. Direncanakan dalam 10-15 tahun ke depan, sejak tahun 2004, perbankan Indonesia akan terdiri dari dua sampai tiga bank bertaraf internasional dengan kapasitas dan kemampuan beroperasi di wilayah internasional serta memiliki modal di atas Rp50 triliun, tiga sampai lima bank nasional memiliki ruang lingkup usaha yang sangat luas dan beroperasi secara nasional serta memiliki modal antara Rp10 triliun hingga Rp50 triliun, 30 sampai 50 bank memiliki kegiatan usaha yang terfokus pada segmen usaha tertentu sesuai dengan kapabilitas dan kompetensinya masing-masing. Bank-bank tersebut memiliki modal antara Rp100 miliar hingga Rp10 triliun dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan bank dengan kegiatan usaha terbatas yang memiliki modal di bawah Rp100 miliar. Ini berarti BI mengharapkan terjadinya konsolidasi di sektor perbankan. Untuk mencapai hal ini bisa dilakukan, antara lain dengan menaikkan prasyarat CAR. Hal ini akan memaksa bank untuk bergabung.
2. **Program peningkatan kualitas pengaturan perbankan**, bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengaturan serta pemenuhan standar pengaturan yang mengacu pada *international best practice*. Program ini direncanakan dapat tercapai dengan penyempurnaan proses penyusunan kebijakan perbankan serta penerapan 25 *Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*. Target waktu yang ditetapkan adalah 5 tahun.
3. **Program peningkatan fungsi pengawasan**, bertujuan untuk meningkatkan independensi dan efektivitas pengawasan perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia yang akan dicapai melalui peningkatan kompetensi pemeriksa bank, peningkatan koordinasi antar lembaga pengawas, pengembangan pengawasan berbasis risiko, peningkatan efektivitas *enforcement*, dan konsolidasi organisasi sektor perbankan di Bank Indonesia. Berdasarkan hal ini, fungsi pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia diharapkan akan lebih efektif dan sejajar dengan pengawasan yang dilakukan oleh otoritas pengawas di negara lain.
4. **Program peningkatan kualitas manajemen dan operasional perbankan** bertujuan untuk meningkatkan *good corporate governance* (GCG),

- kualitas manajemen risiko dan kemampuan operasional manajemen.
5. **Program pengembangan infrastruktur perbankan** bertujuan untuk mengembangkan sarana pendukung operasional perbankan yang efektif seperti *credit bureau*, lembaga pemeringkat kredit domestik, dan pengembangan skim penjaminan kredit.
 6. **Program peningkatan perlindungan nasabah** direncanakan melalui penetapan standar mekanisme pengaduan nasabah dan transparansi informasi produk, pembentukan lembaga mediasi independen, serta mempromosikan pendidikan keuangan untuk konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

- Anas, Titik, Nancy K. Suhut, dan Puspa D. Amri. 2003a. "The Indonesian Banking Sector: Five Years in Crisis?" *The Indonesian Quarterly* XXXI, no. 2 (2nd Quarter).
- Anas, Titik, Raymond Atje, dan Mari Pangestu. 2003b. Financial Centers in East Asia: An Indonesian Perspective, *A New Financial Market Structure for East Asia: How to Recycle the Regional Savings*, KIEP.
- Asian Development Bank. 2007. Growth amid Change, *Asian Development Outlook 2007*, Asian Development Bank.
- Bank Indonesia. 1998–2006. *Laporan Tahunan Bank Indonesia*, Bank Indonesia.
- Bank Indonesia. 2007. *Stabilitas Sistem Keuangan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana?*, Bank Indonesia.
- Bisnis Indonesia. 2007. Tentang Regulasi Perbankan di Indonesia, *Bisnis Indonesia*, diterbitkan pada tanggal 27 Maret 2007.
- Feridhanusetyawan, Tubagus, dkk. 2000. *Banking Industry During The Economic Crisis: The Survival of Non-Japanese Foreign Banks in Indonesia*, JETRO-IDE.
- Goeltom, Miranda S. 2005. Indonesia's Banking Industry: Progress to Date, *Country Paper for BIS Deputy Governors' Meeting*, Basel, 8-9 Desember 2005.
- Hadad, Muliaman D., W. Santoso, E. Mardanugraha, D. Ilyas. 2003. Pendekatan Parametrik untuk Efisiensi Perbankan di Indonesia, *Research Paper*, Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan, Bank Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.
- Warjiyo, Perry (ed.). 2004. *Bank Indonesia, Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar*, Bank Indonesia.
- http://www.bi.go.id/msmbiweb/sejarah_content3.asp?id=141, diakses pada tanggal 18 September 2007.
- Siaran Pers, Rapat Koordinasi Bidang Makroekonomi, tanggal 17 Maret 2006.

Pengelolaan dan Pengembangan Daerah Perbatasan Maritim Indonesia

Melda Kamil Ariadno

Masalah perbatasan merupakan hal yang sangat penting bagi negara manapun di dunia. Wilayah perbatasan perlu ditentukan batas-batasnya dan dijaga dengan baik keamanannya, khususnya di daerah yang berbatasan dengan negara lain. Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki banyak daerah perbatasan laut. Untuk itu Indonesia harus memusatkan perhatiannya untuk menentukan batas wilayah lautnya, menjaga keamanannya dan merencanakan pengelolaannya dengan seksama. Tanpa adanya kebijakan yang tepat, daerah perbatasan laut ini, khususnya pulau-pulau terluar, akan sangat rentan terhadap pengaruh dari negara tetangga yang berbatasan dengannya. Hukum internasional memiliki aturan tersendiri mengenai penanganan perolehan wilayah dan penentuan perbatasan. Ketentuan internasional tersebut perlu diperhatikan dan dikaji dengan baik agar dapat dipergunakan untuk kepentingan nasional Indonesia.

PENDAHULUAN

Salah satu syarat terbentuknya negara dalam hukum internasional adalah adanya wilayah yang definitif (Konvensi Montevideo)¹. Kedaulatan satu negara

berhenti pada saat memasuki wilayah negara lain²; untuk itu penentuan wilayah dari satu negara menjadi sangat penting, termasuk juga dalam hal terjadinya

menentukan dapat berhubungannya satu negara dengan negara lainnya. Pengakuan terhadap satu negara oleh negara lain merupakan hal yang sangat subyektif sifatnya sehingga tidak dapat dipastikan apakah satu negara berdaulat sudah pasti akan diakui oleh negara lainnya. Pemberian pengakuan akan sangat tergantung kepada perlu tidaknya negara yang mengakui itu untuk berhubungan secara formal dengan negara yang diakui dan kondisi politis dari hubungan tersebut.

¹ Selain tentunya adanya rakyat, pemerintah yang berdaulat dan kemampuan untuk berhubungan dengan negara lain. Ketiga syarat pertama, yaitu wilayah yang definitif, rakyat dan pemerintah yang berdaulat merupakan syarat mutlak yang harus ada pada setiap negara yang berdaulat untuk mendapatkan pengakuan dalam hukum internasional. Sementara syarat yang keempat, kemampuan untuk berhubungan dengan negara lain merupakan syarat tambahan namun, dalam situasi masyarakat internasional seperti sekarang merupakan syarat yang

² Lihat Prof. Mochtar Kusumaatmadja dan Eddy R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Binacipta, Bandung, 2003.

penambahan dan pengurangan wilayah dari negara tersebut³.

Menurut hukum internasional perolehan wilayah satu negara dapat terjadi karena *effective occupation, prescription, annexation, accretion, cession*⁴. Setiap negara

³ Setiap negara mempunyai wilayah yang bisa terdiri dari darat, laut dan udara. Pada dasarnya tidak semua negara mempunyai wilayah yang definitif pada saat dibentuknya negara tersebut, contohnya negara Palestina, di mana wilayahnya masih dalam sengketa dengan negara lain, ataupun Taiwan, yang sampai saat ini masih diklaim sebagai bagian dari RRC. Wilayah satu negara yang tidak berdampingan atau berhadapan dengan negara lain akan lebih mudah untuk didefinisikan karena hanya tergantung pada *unilateral action* sepihak saja, asalkan sesuai dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku. Akan tetapi hal itu lalu menjadi rumit jika wilayah negara tersebut *overlapping* dengan wilayah negara lain, sehingga terjadi saling klaim yang mengharuskan kedua negara itu untuk merundingkan masalah tersebut dengan itikad baik (*in good faith*). Penambahan dan pengurangan satu wilayah bisa saja terjadi secara natural atau karena adanya tindakan tertentu dari negara yang bersangkutan.

⁴ Pada dasarnya hukum internasional itu dikembangkan oleh negara-negara di Eropa sejak sebelum jaman penjajahan besar-besaran terjadi di Asia dan Afrika. Teori perolehan wilayah yang dilahirkan banyak mengacu kepada kepentingan dari negara-negara Eropa untuk membenarkan pendudukan/penjajahan mereka di Asia-Afrika. Teori perolehan wilayah dengan cara *effective occupation* misalnya, didasarkan bahwa satu negara bisa mengklaim satu wilayah yang *res nullius* (tidak ada yang memiliki) dengan cara melakukan pendudukan yang efektif di daerah tersebut. Akan tetapi dalam kenyataannya, banyak daerah di Asia-Afrika yang sebenarnya berpenghuni, akan tetapi dianggap sebagai *res nullius* sehingga bisa diklaim oleh negara penjajah tersebut sebagai wilayahnya. Sementara *cession* merupakan cara perolehan wilayah karena adanya perjanjian antar negara. Cara perolehan yang banyak dikecam apabila dilakukan dengan kekerasan adalah *annexation*, sedangkan *prescription* adalah cara perolehan wilayah yang disebabkan adanya kelalaian dari

selalu melihat bagaimana menjaga keutuhan wilayahnya, atau bahkan menambah luasnya wilayah yang dimiliki dan mencegah pengurangan besarnya wilayah. Namun, hal tersebut tidak selalu terjadi dengan mulus, seringkali perolehan satu wilayah diawali dengan pemanfaatan yang terus-menerus, kelalaian dari satu negara yang dimanfaatkan oleh negara lain⁵ sampai dengan adanya pelanggaran hukum internasional, seperti agresi oleh satu negara terhadap wilayah negara lain.

Pada dasarnya setiap negara yang tidak berbatasan dengan negara lain

negara lain dalam mengelola satu daerah; sementara ada negara lain yang melakukan pendudukan yang efektif di daerah tersebut (Lihat kasus Las Palmas antara Amerika Serikat dan Belanda). Adapun *accretion* merupakan perolehan wilayah karena faktor alamiah dari alam. Lihat Shearer, I.A., *Starke's International Law*, (London: Butterworths, 1994).

⁵ Kasus Las Palmas merupakan contoh yang baik dari perolehan wilayah karena adanya *effective occupation* dan *prescription*, dimana Amerika Serikat dan Belanda pada waktu itu bersengketa terhadap kepemilikan pulau Palmas atau Miangas (yang sekarang milik Indonesia). Pulau Palmas pada waktu itu didapatkan oleh Amerika Serikat dari *cession* dengan Spanyol, akan tetapi Belanda telah menduduki pulau tersebut dengan damai dan mengaturnya secara administratif. Sementara, Amerika Serikat dalam waktu lama tidak melakukan tindakan apapun terhadap pulau tersebut. Itulah sebabnya ketika kasus ini dibawa ke arbitrase dengan hakim tunggal Huber, diputuskan bahwa berdasarkan prinsip perolehan wilayah, maka Pulau Palmas/Miangas menjadi milik Belanda karena adanya *effective occupation* dari Belanda dan *prescription* dari titel Amerika Serikat terhadap pulau tersebut. Menariknya, prinsip perolehan yang sama yaitu *effective occupation* menjadi dasar yang dipakai oleh International Court of Justice untuk memberikan kepemilikan pulau Sipadan dan Ligitan kepada Malaysia dalam sengketa antara Indonesia dan Malaysia.

tidak terlalu sulit untuk menentukan wilayahnya, yang biasanya didahului oleh klaim pemilikan wilayah sesuai dengan beberapa praktek yang tergambar dalam teori hukum internasional di atas. Akan tetapi jika satu negara berbatasan dengan negara lain, baik berdampingan maupun berhadapan, maka negara tersebut biasanya akan merundingkan perbatasan kedua negara secara damai di meja perundingan, dan jika tercapai kesepakatan maka negara yang berunding tersebut akan menandatangani perjanjian perbatasan, baik perbatasan di darat maupun di laut; sementara perbatasan udara akan mengikuti perbatasan darat dan laut yang ada di bawahnya. Dalam prakteknya, seringkali perundingan itu tidak berjalan dengan mulus, karena adanya perbedaan pandangan dan prinsip dari negara-negara yang berbatasan itu, apalagi jika antara negara tersebut ada area klaim tumpang tindih (*overlapping claim areas*) yang berlandaskan prinsip hukum berbeda, ataupun prinsip hukum yang sama, namun dengan dasar hukum yang berbeda⁶.

⁶ Lihat kasus perundingan antara Indonesia-Malaysia di perairan Ambalat, yang berpijak pada dasar hukum yang sama yaitu UNCLOS 1982, akan tetapi dengan interpretasi yang berbeda dari kedua negara, sehingga perundingan berjalan dengan lambat terutama karena adanya kepentingan politis yang berbeda dari kedua negara. Sementara perundingan landas kontinen Indonesia dengan Australia pada tahun 1990-an antara Timor-Timur (pada waktu itu masih wilayah Indonesia) dan Wilayah Utara Australia mengalami hambatan karena Indonesia berpedoman pada UNCLOS 1982, sementara Australia pada The 1958 Convention on Continental Shelf. Pada saat ini perundingan antara Indonesia dan Australia seharusnya mempunyai titik pandang yang sama karena kedua negara berlandaskan

Tulisan ini menguraikan masalah perbatasan laut di Indonesia secara komprehensif, yang antara lain meliputi perjanjian garis batas laut, perjanjian garis batas landas kontinen, perjanjian garis batas ZEE dan penetapan batas maritim. Beberapa pokok pikiran yang dapat dijadikan masukan bagi Pemerintah Daerah terkait dengan Undang-undang No. 32/2004, dimana Pemda mempunyai kewenangan mengeksplorasi dan mengeksploitasi wilayah laut yang berbatasan dengan daerahnya, diuraikan dalam tulisan ini.

MASALAH PERBATASAN LAUT INDONESIA

Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) yang telah diakui oleh masyarakat internasional melalui Konvensi Hukum Laut tahun 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea / UNCLOS 1982)⁷. Indonesia memiliki 17.504

pada UNCLOS 1982 setelah Australia meratifikasi UNCLOS 1982.

⁷ Dikatakan "diakui" karena pada dasarnya konsep negara kepulauan dimana pengukuran wilayah laut memakai garis pangkal lurus kepulauan (*straight archipelagic baselines*), sebelumnya tidak dikenal dalam sejarah hukum laut (Lihat Konvensi Jenewa 1958). Konsep ini lahir diawali dengan adanya *unilateral action* Indonesia melalui Deklarasi Djuanda, yang kemudian diperjuangkan Indonesia bersama-sama dengan negara kepulauan lainnya, seperti Filipina dalam forum Konferensi Hukum Laut PBB III, yang kemudian akhirnya diterima dalam ketentuan UNCLOS 1982 dengan kompromi atas adanya *the right of innocent passage and the right of archipelagic seelanes passage* di perairan kepulauan Indonesia. Lihat tulisan Prof. Moctar Kusumaatmadja, "Konsep Hukum Negara Nusantara pada Konferensi Hukum Laut III (Statement on the Third United Nations Conference on the Law of the Sea in Caracas,

pulau dan garis pantai terpanjang kedua di dunia setelah Kanada, yang menjadikan Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia. Sebagai negara kepulauan, Indonesia memakai garis pangkal lurus kepulauan untuk menarik garis pangkal yang menutupi pulau-pulainya, sehingga perairan sebelah dalam dari garis pangkal lurus kepulauan tersebut menjadi perairan kepulauan dan sebelah luarnya menjadi laut teritorial⁸. Indonesia berbatasan darat dengan Malaysia, Papua Nugini dan Timor Leste, serta berbatasan laut dengan Malaysia, Singapura, Filipina, India, Thailand, Vietnam, Palau, Papua Nugini, Timor Leste dan Australia.

July 15th 1974)," *Indonesian Journal of International Law*, Vol 1 No. 1, Oktober 2003.

⁸ Kapal asing memiliki hak lintas damai di perairan kepulauan Indonesia, hak ini dapat ditunda sejauh ada alasan keamanan dan kepentingan Negara pantai, seperti misalnya ada latihan perang-perangan negara pantai, pencegahan pencemaran lingkungan, dan alasan lain yang dapat dibenarkan sesuai pasal 25 UNCLOS 1982. Indonesia sebagai negara kepulauan juga bisa menetapkan *alur laut kepulauan* dimana kapal asing mempunyai hak lintas alur laut kepulauan, yang hampir mirip dengan *freedom of navigation* dan tidak dapat ditunda. Alur laut ini harus mencakup semua jalur yang biasa dipakai oleh pelayaran internasional. Hal inilah yang masih menjadi hambatan bagi Indonesia dalam menetapkan alur laut kepulauannya karena tiga alur laut yang telah ditetapkan Indonesia dianggap oleh negara maritim besar seperti Amerika Serikat, belum mencakup semua jalur pelayaran internasional, sehingga menurut UNCLOS kapal asing masih bisa melewati alur laut lain, yang memang telah biasa digunakan (contohnya lintasan dari barat ke timur perairan kepulauan Indonesia). Perbedaan pendapat inilah yang kemudian menyebabkan alur laut usulan Indonesia hanya *partially adopted* di IMO dan timbulnya kasus Bawean, karena adanya perbedaan interpretasi dan persepsi terhadap penentuan alur laut kepulauan Indonesia.

Indonesia telah meratifikasi UNCLOS 1982 dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 1985 dan telah mengimplementasikannya dalam peraturan nasional, diantaranya Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia. Di antara ketentuan UNCLOS 1982 yang terkait dengan masalah perbatasan negara adalah perlunya satu negara menetapkan garis pangkalnya (*baselines*) dan menerbitkannya dalam peta yang didepositkan kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang menunjukkan batas-batas wilayah satu negara di laut⁹.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan itu Indonesia telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2002, yang memuat daftar koordinat titik-titik terluar kepulauan Indonesia, akan tetapi ketentuan tersebut perlu direvisi dengan adanya perkembangan keputusan the International Court of Justice (ICJ) yang memberikan hak kepemilikan Pulau Sipadan dan Ligitan kepada Malaysia (2002) dan berdirinya Timor Leste sebagai negara berdaulat, karena di dalam daftar koordinat tersebut masih tercantum Pulau Sipadan dan Ligitan, dan daerah yang kini menjadi bagian dari Timor Leste sebagai titik dasar dari penarikan garis pangkal Indonesia. Lepasnya Timor Timur juga mengakibatkan adanya perubahan pada alur laut kepulauan Indonesia (ALKI) yang telah *partially adopted* pada sidang *The International Maritime Organization* ¹⁰.

⁹ Lihat pasal 16 jo pasal 46 ayat (9) UNCLOS 1982.

¹⁰ Dalam PP No. 38 Tahun 2002, pulau Sipadan dan Ligitan masih dimasukkan sebagai titik-titik dasar garis pangkal kepulauan Indonesia. Penyelesaian

Pemerintah Indonesia telah merundingkan dan melakukan perjanjian garis batas darat maupun maritim dengan negara-negara tetangganya. Indonesia mempunyai garis batas darat dengan Malaysia dan Papua Nugini dan sedang merundingkan garis batas dengan Timor Leste. Penetapan garis batas maritim baik garis batas laut wilayah, zona tambahan, landas kontinen maupun zona ekonomi eksklusif antara Indonesia dan negara tetangganya sebagian besar telah dilakukan, meskipun masih tersisa beberapa wilayah yang masih harus dirundingkan garis batasnya. Di antara perjanjian garis batas maritim yang telah dilakukan adalah:

1. Indonesia-Malaysia:
 - Perjanjian Garis Batas Laut Wilayah 1971.
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen 1969.
2. Indonesia-Singapura:
 - Perjanjian Garis Batas Laut Wilayah 1973.
3. Indonesia -Thailand:
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen 1972.
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen 1977.
- Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen Indonesia-Thailand-Malaysia 1972.
4. Indonesia-India:
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen 1974.
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen 1977.
5. Indonesia-India-Thailand:
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen 1978.
6. Indonesia-Australia:
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen 1971.
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen 1972.
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen dan ZEE 1997.
7. Indonesia-Vietnam:
 - Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen 2003.
8. Indonesia-Filipina:
 - Belum tercapai Perjanjian Garis Batas Landas Kontinen, akan tetapi telah terbentuk Joint Permanent Working Group Meeting on Maritime and Oceans Concern dengan perundingan yang dilakukan berkala.
9. Indonesia-Palau
 - Belum ada perjanjian garis batas ZEE.
10. Indonesia-Papua Nugini:
 - Perjanjian Batas Laut Wilayah dan Landas Kontinen 1973.
 - Perjanjian Garis Batas ZEE dan pengakuan hak tradisional nelayan kedua negara 1982.

masalah ini ke ICJ telah menghasilkan putusan ICJ bahwa kedua pulau menjadi milik Malaysia, untuk itu maka Indonesia harus mengeluarkan kedua pulau tersebut dari daftar titik-titik dasar Indonesia, demikian juga dengan lepasnya Timor-Timur maka Indonesia harus menetapkan titik-titik dasar baru yang semula ada di wilayah Timor Timur. Indonesia juga telah menetapkan tiga alur laut kepulauan (*archipelagic sea lanes*) yang diantaranya melewati wilayah laut Timor Leste, alur laut tersebut harus diubah dan diganti dengan yang baru.

11. Indonesia-Timor Leste:

- Masih merundingkan perbatasan darat yang kemudian akan dilanjutkan dengan perundingan batas maritim.

Beberapa permasalahan penetapan batas laut dengan negara-negara tetangga masih membutuhkan penanganan yang tepat, diantaranya:

- Penetapan batas ZEE dengan India dan Thailand.
- Penetapan batas laut teritorial di Selat Malaka, Laut Natuna dan Laut Sulawesi.
- Penetapan batas laut wilayah di 6 titik koordinat di Selat Singapura¹¹.
- Penetapan batas ZEE dengan Vietnam.
- Penetapan batas landas kontinen dengan Filipina.
- Perundingan dengan Palau mengenai batas ZEE.
- Penetapan batas ZEE dengan Australia.

Hal ini menjadi semakin penting karena adanya kegiatan reklamasi pantai oleh Singapura yang membuat Bandara Changi dan beberapa titik di sekitarnya menjadi maju ke arah laut. Penetapan garis batas yang tersisa harus segera dirundingkan untuk menghindari adanya perselisihan paham di kemudian hari. Meskipun diindikasikan bahwa Singapura tidak dapat merubah garis pangkalnya dengan adanya reklamasi, akan tetapi tim perunding Indonesia harus siap dengan segala kemungkinan terburuk. Huala Adolf dalam tulisannya berargumen bahwa Pemerintah Indonesia harus lebih memperhatikan kebijakan yang terkait dengan wilayah, karena hal itu bisa berdampak pada hal-hal yang tidak diinginkan di kemudian hari, lihat Huala Adolf, "Tragedi Sipadan-Ligitan Babak Kedua?", *Kompas*, Senin 14 Februari 2005.

- Penetapan batas maritim dengan Timor Leste.

Belum adanya penetapan garis batas laut dengan Malaysia di Laut Sulawesi telah menimbulkan permasalahan yang cukup serius yang dikenal dengan "insiden Ambalat"¹². Hal ini dikarenakan adanya klaim unilateral dari Malaysia dengan menerbitkan Peta 1979 yang kontroversial dan telah diprotes keras oleh Indonesia dan juga Filipina. Untuk itu, Indonesia dan Malaysia telah memulai kembali (meskipun tidak berlangsung cukup lancar) perundingan yang sempat tertunda dan terabaikan cukup lama, karena adanya perbedaan klaim dan titik pandang dari kedua negara. Masalah ini juga tidak terlepas dari adanya putusan ICJ yang memberikan hak kepemilikan Pulau Sipadan dan Ligitan kepada Malaysia berdasarkan prinsip *effective occupation*. Akan tetapi perlu disadari bahwa kasus Sipadan-Ligitan hanya menyangkut kepemilikan atas kedua pulau tersebut, bukan penetapan batas landas kontinen di sekitar pulau tersebut.

Dengan demikian maka Indonesia dan Malaysia harus segera merundingkan dan menetapkan batas maritim di Laut Sulawesi ini, untuk mencegah konflik berkepanjangan antara kedua negara. Indonesia mempunyai dasar hukum yang kuat di blok Ambalat karena kedudukannya sebagai negara kepulauan yang berhak menarik garis pangkal kepulauan,

¹² Lihat Melda Kamil Ariadno, "Ambalat, Milik Siapa?" *Kompas*, 8 Maret 2005.

sementara Malaysia merupakan *coastal state* yang hanya bisa memanfaatkan penarikan *straight baselines* jika memang ada indikasi sah untuk pemakaiannya. Penguatan *image* Indonesia sebagai negara berdaulat dan mampu menjaga keutuhan wilayahnya perlu ditingkatkan sehingga negara tetangga bersedia menghargai keutuhan wilayah Indonesia dan tidak berusaha untuk melakukan hal-hal yang akan merugikan kepentingan nasional Indonesia¹³.

Pada dasarnya apabila ada sengketa *overlapping claim areas* antar negara, dimana daerah tersebut mempunyai cadangan sumber daya alam yang membutuhkan pemanfaatan cepat, maka UNCLOS 1982 memberikan peluang untuk melakukan *provisional arrangement* yaitu pemanfaatan sumber daya tersebut *pending delimitation*. Indonesia pernah melakukan hal tersebut dengan Australia ketika perjanjian penetapan garis batas landas kontinen antara Indonesia dan Australia di Laut Timor, (ketika Timor Timur masih menjadi bagian dari Indonesia) sulit tercapai. Sementara kebutuhan untuk memanfaatkan wilayah

tersebut sangat mendesak, maka dicapailah Perjanjian Timor Gap yang merupakan "pengaturan sementara" selama belum tercapainya kesepakatan penetapan garis batas landas kontinen antara kedua negara di daerah tersebut. Apabila hal ini hendak diterapkan pada kasus Ambalat, tentu keuntungannya adalah akan dapat dimanfaatkan cadangan minyak yang ada di blok tersebut oleh kedua negara dengan pembagian yang adil, selama proses perundingan berlangsung.

Akan tetapi perlu dipikirkan dengan cermat kerugiannya, yang justru akan lebih banyak merugikan Indonesia. Ketika perjanjian Timor Gap tercapai, kebutuhan politis pada waktu itu adalah adanya pengakuan dari Australia terhadap keabsahan Timor Timur sebagai bagian dari wilayah Indonesia, sehingga alasan ekonomis bertemu dengan alasan politis, padahal jika hendak dikaji lebih dalam Indonesia lebih banyak dirugikan dari segi ekonomis dari perjanjian Timor Gap tersebut¹⁴. Adapun

¹³ Perlu disadari bahwa hukum internasional tidak akan pernah bisa lepas dari perkembangan politik internasional. Dalam sejarah terlihat bahwa hanya negara berdaulat yang cukup kuat yang dapat menjaga keutuhan wilayahnya dari intervensi pihak asing. Indonesia perlu memikirkan strategi yang tepat dalam menjaga dan mempertahankan keutuhan wilayahnya, jika tidak didukung oleh kekuatan politik dalam hubungan internasional maka posisi Indonesia akan sangat tersudut, khususnya dalam meja perundingan dengan negara-negara tetangganya. Lihat Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf, 1960.

¹⁴ Pada waktu Perjanjian Celah Timor tercapai, banyak sekali para sarjana yang berkeberatan mengenai pembagian keuntungan dari hasil pemanfaatan sumber daya minyak di daerah tersebut. Celah Timor dibagi dalam 3 bagian yaitu Blok A, B dan C. Indonesia pada waktu itu dinilai mendapatkan bagian yang sedikit dibandingkan dengan Australia, akan tetapi tetap saja Perjanjian itu ditandatangani karena adanya pemikiran bahwa dengan ditandatanganinya perjanjian tersebut oleh Australia maka secara hukum internasional berarti Australia telah mengakui kedaulatan Indonesia di Timor Timur, sehingga akan memperkuat posisi politis Indonesia di mata internasional. Lihat Melda Kamil Ariadno, "Joint Development sebagai Alternatif Penyelesaian Pendahuluan dalam Sengketa Batas Landas Kontinen antara Indonesia dan Australia di Celah Timor", Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1991.

kasus Ambalat tidak memiliki unsur politis yang bisa mengalahkan kepentingan ekonomis. Adanya "itikad kurang baik" dari Malaysia dengan klaim sepihak yang tertuang di peta wilayah 1979¹⁵, dan kurang disambutnya tawaran untuk berunding yang disampaikan oleh pemerintah Indonesia, merupakan hal yang harus disikapi dengan seksama.

Sebagai negara kepulauan, Indonesia yang memiliki banyak daerah perbatasan laut yang tentunya banyak pulau-pulau terluar harus bisa memetakan kepentingan nasionalnya dengan baik, jangan sampai kehendak untuk bertetangga baik menyebabkan kepentingan nasional dikalahkan, sehingga untuk ke depannya akan menghambat perkembangan Indonesia sendiri. Hal yang seringkali terjadi memang adalah kepentingan politis mengalahkan kepentingan ekonomis dan keamanan, namun hal ini tidak bisa dibiarkan terjadi terus menerus tanpa adanya pertimbangan yang komprehensif bagi kepentingan nasional.

Setiap negara di dunia adalah *equal* dan Indonesia harus bisa menunjukkan bahwa ia bisa memperjuangkan, menjaga dan mempertahankan daerah perbatasannya dengan baik, juga dalam kasus Ambalat. Adanya kekosongan perundingan perbatasan, sehingga belum ada batas-batas laut antara kedua negara di daerah tersebut, merupakan penyebab meruncingnya ketidaksepahaman dan terjadinya "insiden laut" ke dua negara, khususnya setelah adanya putusan ICJ untuk menyerahkan pulau Sipadan dan Ligitan kepada Malaysia. Untuk itu prioritas utama Indonesia saat ini adalah mengajak Malaysia untuk duduk di meja perundingan dengan itikad baik, dan menetapkan batas-batas wilayah laut tersebut dengan seksama, bukan semata-mata karena alasan politis seperti hubungan bertetangga baik atau menghindari konflik. Hal ini tentunya juga berlaku untuk semua perundingan daerah perbatasan dengan negara tetangga lainnya.

Kedaulatan negara merupakan tiang utama dari hukum internasional. Oleh karena itu, tidak ada hubungan superior antara subyek hukum internasional dan tidak ada lembaga supranasional, yang ada adalah hubungan koordinatif¹⁶. In-

¹⁵ Memang pada dasarnya setiap negara bisa saja mengklaim sepihak daerah yang termasuk kewenangannya akan tetapi setiap negara lain juga berhak untuk tidak mengakui klaim itu dengan melakukan *persistent objection* sehingga tidak akan mengikat klaim unilateral itu terhadap negara-negara yang menolak tersebut. Dalam hal klaim Malaysia ini, semua negara tetangganya termasuk Indonesia dan Filipina telah menolak dengan tegas Peta 1979 itu, sehingga tidak akan mengikat klaim itu baik bagi Indonesia maupun bagi Filipina. Akan tetapi memang dalam kenyataannya Malaysia tidak memperdulikan penolakan tersebut dan tetap kukuh dengan klaimnya sehingga setiap usaha perundingan mencapai jalan buntu dan tidak memberikan penyelesaian yang baik.

¹⁶ Ini pula yang menjadi dasar pembenar bagi para sarjana hukum terkemuka meragukan status hukum internasional sebagai hukum, karena tidak adanya unsur pemaksa dari keberlakuan hukum internasional. Meskipun ada the United Nations (Perserikatan Bangsa-Bangsa) sebagai organisasi internasional yang menjaga perdamaian dan keamanan dunia, akan tetapi pada prinsipnya PBB bukanlah institusi di atas negara. Begitu juga keberadaan the International Court of Justice (Mahkamah Internasional) yang tidak mempunyai mekanisme

Indonesia sebagai negara berdaulat harus memperlihatkan kemampuannya untuk menjaga keutuhan wilayahnya dengan baik, tentunya jalan diplomasi sebagaimana yang ditempuh saat ini merupakan pilihan utama. Jika kasus ini harus dibawa ke ICJ, Indonesia harus siap dalam hal dalil-dalil hukum yang sah dan kuat, karena di masa lalu kekurangan data dan dalil hukum telah menjadi salah satu penyebab terpojoknya Indonesia dalam berbagai perundingan dan persengketaan internasional¹⁷.

Sebagaimana telah ditegaskan di atas bahwa daerah perbatasan negara itu cenderung dinamis, karena sangat rentan dengan perubahan politik maupun geografis yang diakui oleh hukum internasional. Oleh karena itu, Indonesia harus mengupayakan untuk menyelesaikan semua

persoalan yang timbul dan tersisa dari masalah-masalah perbatasan di atas. Bahkan dengan berdirinya Timor Leste sebagai negara yang berdaulat, Indonesia bukan hanya perlu merundingkan garis batas antara keduanya, akan tetapi juga perlu merevisi ALKI, yang melewati wilayah laut sekitar Timor Leste. Perundingan penetapan batas di darat sedang dilaksanakan dan harus segera ditindaklanjuti dengan penetapan batas maritim.

Dalam prakteknya masalah perbatasan memang mempunyai aspek yang sangat strategis, selain merupakan klaim kewilayahan dalam arti politis, akan tetapi juga membawa konsekuensi ekonomis dari sumber daya yang terkandung di dalamnya. Perbatasan maritim merupakan prioritas untuk Indonesia, mengingat Indonesia adalah negara kepulauan dengan lebih dari dua pertiga bagian wilayahnya adalah laut. Setiap permasalahan yang timbul di perbatasan hendaknya cepat ditangani dengan tepat dan efisien¹⁸.

eksekusi dari putusan yang telah dijatuhkannya, tidak ada polisi dunia ataupun jaksa dunia. Ketaatan terhadap putusan ICJ semata-mata dikarenakan setiap negara yang berperkara di depan ICJ telah melakukan perjanjian internasional untuk menyerahkan kasusnya kepada ICJ dan tunduk pada putusan yang diambil ICJ. Memang lalu ada the International Criminal Court (Mahkamah Pidana Internasional) yang mencoba untuk memperbesar kewenangannya dengan dibukanya peluang untuk proaktif menuntut pelaku kejahatan internasional, sebagaimana didefinisikan dalam statutenya. Akan tetapi kembali lagi adanya klausul "persetujuan dari negara nasional" merupakan cerminan dari tetap dipegangnya prinsip kedaulatan negara dalam hukum internasional. Lihat Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*. Allen & Unwin, 1987.

¹⁷ Misalnya masalah tuntutan ganti rugi dari kasus pencemaran minyak di Selat Malaka, kapal Showa Maru ataupun Nagasaki Spirit, dimana Indonesia tidak mendapatkan ganti rugi yang maksimal antara lain karena kurang lengkapnya data lingkungan di

sekitar lokasi pencemaran, diantaranya data baku mutu air laut sebelum kejadian, data ekonomis sebelum kejadian dan data pendukung lainnya untuk diperbandingkan dengan data setelah adanya kejadian pencemaran tersebut. Untuk lebih lanjut lihat Komar Kantaatmadja, *Ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut*, Alumni, Bandung, 1982.

¹⁸ Dengan adanya 17.504 pulau di seluruh Indonesia (Data dari Departemen Kelautan dan Perikanan), maka Indonesia mempunyai tanggung jawab untuk mengelola pulau-pulau tersebut dengan baik. Meskipun tidak seluruh pulau tersebut mempunyai arti ekonomis yang cukup penting, akan tetapi secara politis geografis, pulau-pulau tersebut seberapa pun kecil dan jauhnya dari pusat pemerintahan, merupakan aset negara dan harus ditangani dengan tepat guna.

Masalah yang saat ini harus segera mendapat penanganan yang tepat adalah masalah pulau-pulau terluar Indonesia¹⁹. Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar telah diterbitkan dengan semangat mengelola pulau-pulau kecil terluar Indonesia agar tidak terbengkalai dan dapat dikelola dengan efektif dan efisien. Seringkali pendekatan ekonomis tidak sejalan dengan kepentingan pengelolaan pulau-pulau kecil karena berbagai aspek seperti pertimbangan ekosistem dan keamanan negara. Investasi yang ditanamkan untuk mengembangkan pulau-pulau kecil, harus dilakukan dengan memperhitungkan aspek kehidupan masyarakat lokal dan kepentingan *national security*²⁰.

¹⁹ Pulau-pulau terluar adalah tempat di mana garis batas Indonesia berada, untuk itu sudah sepatutnya pulau-pulau tersebut mendapatkan perhatian yang tinggi demi menjaga keutuhan dan kelangsungannya. Keberadaan Pulau Nipah misalnya, yang pasir lautnya dikeruk untuk dijual ke Singapura, terancam tenggelam jika tidak segera ditangani pada waktu itu dengan melarang penjualan pasir laut tanpa ijin. Hal ini perlu dicermati, khususnya bagi pulau-pulau terluar Indonesia yang berbatasan dengan negara tetangga, seperti misalnya Pulau Miangas, karena dikhawatirkan jika ada infiltrasi dari negara lain di wilayah tersebut sehingga terjadi hal-hal yang tidak diinginkan oleh Indonesia. Saat ini nampaknya Pemerintah Indonesia sudah mulai mencermati pentingnya peranan pulau-pulau terluar itu bagi keutuhan wilayah Indonesia, sehingga akhirnya dikeluarkan PP No. 78 Tahun 2005 yang menugaskan Departemen Kelautan dan Perikanan serta Departemen Dalam Negeri untuk menjadi ujung tombak dalam menjalankan kebijakan terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil terluar.

²⁰ Investasi yang tidak mempertimbangkan aspek lingkungan dan masyarakat mempunyai potensi besar menimbulkan dampak buruk di kemudian hari, perusahaan pertambangan seperti Freeport

BEBERAPA POKOK PIKIRAN

Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2005 menegaskan mandat untuk mengelola pulau-pulau kecil terluar kepada beberapa instansi pemerintah pusat yang tergabung dalam "Tim Koordinasi Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar" dengan diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan dan wakil ketua Menteri Kelautan dan Perikanan dan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan dalam pelaksanaan sehari-harinya dibentuk tim kerja di bawah komando Menteri Kelautan dan Perikanan, yang terdiri dari dua tim kerja yaitu Tim Kerja I yang membidangi sumber daya alam, lingkungan hidup, infrastruktur dan perhubungan, ekonomi, sosial dan budaya diketuai oleh Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Tim Kerja II diketuai oleh Direktur Jenderal Pemerintahan Umum membidangi pembinaan wilayah, pertahanan dan keamanan. Dalam pelaksanaannya kedua tim kerja ini harus benar-benar berkoordinasi karena mandat kedua tim kerja tersebut saling berkaitan untuk mencapai pengelolaan pulau-pulau kecil terluar yang efektif. Peran serta Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam hal ini khususnya TNI Angkatan Laut (TNI AL) merupakan hal mutlak yang harus dipertajam²¹.

dan pengusaha HPH misalnya harus secara tepat memperhitungkan faktor lingkungan dan masyarakat sehingga tidak terjadi kesalahpahaman antara pengusaha dengan masyarakat di sekitarnya, seperti gejolak sosial dan ekonomi.

²¹ Amerika Serikat bukanlah Negara maritim, akan tetapi Negara tersebut memiliki angkatan laut yang kuat dan tangguh, armada perangnya tersebar di seluruh Samudera penting di dunia. Hal ini juga

Tanggung jawab TNI AL harus dibarengi dengan penguatan armada TNI AL. Kapal pengawas cepat maupun armada laut lainnya merupakan perangkat yang harus ada dan mempunyai teknologi mutakhir. Sebagai negara maritim dan negara yang berani memproklamkan dirinya sebagai negara kepulauan, maka sudah seharusnya Indonesia memperkuat TNI AL-nya sebagai garda terdepan untuk menjaga keutuhan wilayah laut yang merupakan pemersatu kepulauan Indonesia. Perlu disadari bahwa suatu negara berdaulat harus mampu menjaga keutuhan wilayahnya; teori dasar hukum internasional mengenai perolehan wilayah perlu dipahami dan dicermati agar dapat memberikan manfaat kepada kepentingan nasional dan bukannya merugikan kepentingan Indonesia sendiri²².

telah dilakukan oleh Inggris sejak lama, karena lautan adalah penghubung dari daratan, maka siapa yang bisa menguasai lautan maka ia akan menguasai daratan. Jika Indonesia yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari laut tidak memperkuat armada lautnya maka faktor keamanan laut di wilayah Indonesia ini tidak lagi dapat dijamin dan ditingkatkan. Memang patut disayangkan bahwa di masa lampau Indonesia lebih mengedepankan pembangunan sektor daratan dibandingkan sektor laut. Hal ini mulai disiasati dengan membentuk departemen khusus yang mandatnya mengelola sektor kelautan, pada awal mulanya disebut Departemen Eksplorasi Laut, sampai saat ini disebut Departemen Kelautan dan Perikanan.

²² Hal ini tentu saja tidak dimaksudkan bahwa setiap negara harus mengedepankan kekuatan militernya untuk menjaga keutuhan wilayahnya, akan tetapi doktrin hukum internasional mengenai *effective occupation* mengharuskan setiap negara untuk melakukan pemanfaatan dan pengawasan efektif terhadap wilayahnya. Indonesia yang memiliki banyak pulau harus memastikan bahwa perairan di

Dengan adanya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka Pemerintah Daerah memiliki kewenangan mengeksplorasi dan mengeksploitasi wilayah laut yang berbatasan dengan daerahnya. Hal ini harus dicermati bahwa Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Pemerintah Pusat dapat menangani masalah perbatasan dan pengelolaan batas terluar Indonesia dengan baik dan tepat²³.

antara pulaunya terbebas dari gangguan keamanan dan ancaman keselamatan pelayaran. Untuk itu maka pengawasan dan penjagaan dari armada laut yang kuat mutlak diperlukan. Menarik untuk membaca tulisan Bonggas Adhi Chandra, dalam *Pikiran Rakyat*, dengan judul "Sipadan-Ligitan, Kegagalan Diplomasi RI?," 31 Desember 2002. Bukan hal yang baru jika kita juga sering mendengar bahwa Indonesia menolak adanya *armada laut asing* masuk untuk mengamankan jalur pelayaran internasional di Selat Malaka, namun yang menjadi masalah adalah apakah Indonesia telah bersungguh-sungguh menjaga keamanan pelayaran dan kebersihan lingkungan laut di daerah itu? Sumathy Permal dalam tulisannya "Piracy and Sovereignty in the Strait of Malacca", www.mima.gov.my/mima/htmls/papers/pdf/sumathy/som-piracy.pdf menyatakan bahwa negara tepi Selat Malaka, termasuk Indonesia tentunya, harus bisa meyakinkan negara pemakai Selat Malaka bahwa negara tepi selat bisa mengamankan pelayaran internasional di Selat Malaka, apalagi jika negara pengguna seperti Jepang telah dengan suka rela menyumbangkan dana untuk keperluan tersebut. Lihat juga Melda Kamil Ariadno, "Bajak Laut dan Kedaulatan Negara", *Forum Hukum*, Vol. I/1, 2004, Jakarta.

²³ Meskipun banyak yang berpendapat bahwa Undang-undang Pemerintahan Daerah merupakan ketentuan hukum yang sepertinya menyiratkan cikal bakal kebijakan Indonesia Serikat, namun secara hukum negara Indonesia tetap harus berpedoman pada kebijakan Indonesia sebagai negara kesatuan. Untuk itu maka pembagian kewenangan dan kekuasaan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat harus jelas, agar tidak terjadi

Pemerintah Daerah mempunyai tantangan dan tugas yang perlu ditanggapi dengan cermat diantaranya :

A. Berperan serta aktif dan memberikan input yang tepat kepada tim perunding teknis dari pemerintah pusat dalam merundingkan penetapan garis batas maritim dengan negara tetangga; Sudah seharusnya dalam setiap perundingan dengan negara tetangga mengenai perbatasan melibatkan aspirasi/peran Pemerintah Daerah dari wilayah yang sedang diperundingkan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini untuk mengantisipasi dapat ter-tampungnya segala kepentingan yang dirasakan di daerah sehingga penjagaan dan pemanfaatan daerah perbatasan dapat lebih efektif dan tepat sasaran²⁴.

tumpang tindih di antara keduanya dan tidak ada kekuatan tarik menarik antara kedua pemerintahan itu, khususnya dalam pengelolaan wilayah dan sumber daya. Dalam bidang perikanan misalnya hal ini telah menjadi masalah yang cukup serius karena ketidakjelasan dalam pembagian kewenangan antara pusat dan daerah serta adanya euphoria pemerintah daerah untuk memanfaatkan sumber daya di laut, lihat Jason M. Patlis, "The Role of Law and Legal Institutions in Determining the Sustainability of Integrated Coastal Management Projects in Indonesia", *Ocean and Coastal Management*, 48, pp. 453-454. (2005).

Pada dasarnya perundingan perbatasan antara negara adalah mandat dari Departemen Luar Negeri (Deplu) RI, ada baiknya dalam melakukan perundingan tersebut, tim Deplu lebih mengintensifkan keterlibatan pemerintah daerah dalam mengidentifikasi permasalahan dan kepentingan yang ada, khususnya dalam era otonomi daerah seperti saat ini, sehingga penjagaan dan pemeliharaan daerah perbatasan dapat lebih dioptimalkan.

- B. Membuat perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan yang tepat dari pulau-pulau kecil terluar yang berbatasan dengan wilayah laut negara lain; Pemerintah Daerah sebaiknya berperan aktif dalam merencanakan pemanfaatan dan pengelolaan daerah perbatasan, khususnya pulau-pulau kecil yang ada di dalam kewenangannya. Hal ini untuk mencegah adanya kebijakan yang bersifat umum tanpa memperhatikan karakteristik daerah tersebut, serta lingkungan hayati dan non hayati-nya. Pulau-pulau kecil pada umumnya mempunyai karakteristik rentan terhadap perubahan alamiah, seperti pertambahan penduduk dan pemanfaatan sumber daya alam. Seringkali juga merupakan habitat dari terumbu karang yang sangat kaya dengan jenis-jenis ikan karang yang merupakan bagian dari keanekaragaman hayati laut. Pulau kecil juga biasanya sangat rentan dengan perubahan akibat pencemaran lingkungan²⁵.
- C. Perlu adanya instansi khusus yang menangani masalah pengelolaan daerah perbatasan di tingkat Pemerintah Daerah, mengingat hal ini

²⁵ Pada umumnya pulau-pulau kecil merupakan tempat yang strategis untuk dijadikan *marine protected areas*, akan tetapi penetapan suatu pulau dan sekitarnya sebagai *marine protected areas* harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat lokal yang mungkin kehidupan sehari-harinya sangat bergantung pada pemanfaatan kekayaan alam di pulau tersebut dan perairan sekitarnya.

sangat erat kaitannya dengan segi politis dan keamanan negara, dan tidak semata-mata bisa ditangani dengan pendekatan ekonomis, artinya terkadang lebih membutuhkan investasi yang tidak bersifat *profit oriented*. Memang akan sangat sulit merencanakan pengelolaan daerah tanpa mempertimbangkan faktor ekonomis, akan tetapi untuk daerah perbatasan, faktor politis dan keamanan merupakan faktor utama yang harus didahulukan dibandingkan faktor lainnya, sehingga dalam merencanakan pemanfaatan perlu ada satu instansi yang diberikan mandat untuk merencanakan pengelolaan terpadu dari daerah perbatasan ini. Instansi di tingkat pemerintah pusat sebaiknya dilengkapi juga dengan mitranya di tingkat daerah, sehingga dapat terpetakan dengan baik sumber daya yang ada sesuai dengan kondisi setempat.

- D. Pemeliharaan keamanan dan penegakan hukum perlu melibatkan pemerintah daerah dengan tepat, sehingga tindakan pelanggaran dan ancaman yang akan mengganggu kedaulatan dan keamanan negara dapat segera diidentifikasi dan ditangani dengan baik. Penjagaan pos-pos perbatasan merupakan hal yang mutlak harus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, dengan melibatkan secara intensif Pemerintah Daerah. Provinsi yang berbatasan darat dengan negara lain misalnya, Provinsi Kalimantan Barat, Kali-

mantan Timur dan Papua; harus secara cermat mengamankan daerah perbatasan dan mensosialisasikan batas-batas negara kepada penduduk setempat. Penjagaan patok-patok perbatasan di daerah-daerah yang sangat terpencil misalnya di tengah hutan, perlu mendapatkan prioritas, karena mungkin saja ada pemindahan patok oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk keuntungan pengambilan sumber daya hutan, ataupun adanya penyelundupan manusia secara ilegal dari Indonesia ke negara tetangga atau sebaliknya. Begitu juga propinsi Riau, misalnya, yang mempunyai daerah maritim berbatasan dengan negara tetangga, harus memperhatikan penjagaan daerah perbatasan, seperti misalnya Pulau Nipah dari eksploitasi penambangan pasir yang lambat laun hanya akan menenggelamkan pulau tersebut, yang notabene merupakan titik terluar dari negara Indonesia. Patut disadari bahwa penjagaan titik-titik terluar itu mungkin tidak akan menguntungkan secara ekonomis, akan tetapi tentunya hal itu sangat berarti dari segi politis dan keamanan negara, sehingga sebesar apa pun biaya yang harus dikeluarkan sepatutnya memang disediakan. Pemerintah Daerah dengan otonominya, tidak dapat hanya menyandarkan hal ini kepada Pemerintah Pusat saja, karena secara fisik tentu Pemerintah Daerah yang lebih menguasai seluk-beluk daerah perbatasan tersebut.

E. Perlu ada kerja sama antara pemerintah daerah khususnya, yang berdampingan atau berhadapan, mengingat wilayah laut mempunyai sumber daya yang merupakan *shared resources*, yang memerlukan penanganan yang bersifat *co-management* sesuai dengan *national / regional spatial plan*. Contoh untuk pemanfaatan yang bersifat *co-management* ini adalah pengelolaan bersama ikan lemuru di Selat Bali antara Provinsi Jawa Timur (Banyuwangi) dan Provinsi Bali. Kerja sama antara dua provinsi yang berhadapan dalam pengelolaan ikan lemuru oleh para nelayan dari kedua provinsi ini didukung oleh the Food and Agriculture Organization (FAO)²⁶, dan cukup berhasil, meskipun dalam pelaksanaannya masih banyak terdapat kekurangan. Namun demikian, dalam pengelolaan perikanan yang memang bersifat *shared resources*, pola pengelolaan bersama antar daerah yang saling berbatasan merupakan hal yang penting, mengingat pengelolaan ini bersifat berkelanjutan

an dan dapat menguntungkan kedua belah pihak.

Satu hal yang perlu dihindari oleh Pemerintah Daerah adalah adanya *euphoria* dari pengalihan kekuasaan yang semula mutlak di tangan Pemerintah Pusat. Hal ini harus dipahami dengan bijak, bahwa kewenangan yang diperoleh datang bersama tanggung jawab yang menuntut pemahaman akan lingkup kewenangan dan resiko atas pengambilan kebijakan yang kurang/tidak tepat. Iklim investasi di daerah misalnya, harus dibuat sedemikian rupa menarik bukan sebaliknya, karena keuntungan dan kerugian yang terjadi akan langsung dirasakan oleh daerah tersebut.

Akan tetapi perlu diingat dalam pengembangan daerah perbatasan khususnya, pulau-pulau kecil yang letaknya terluar dan terpencil, perlu dikaji kebijakan yang tepat tanpa merugikan lingkungan sekitar, baik lingkungan fisik maupun manusia. Ide untuk mengundang investor asing misalnya, harus dicermati sehingga tidak menimbulkan dampak tererosinya nilai-nilai budaya setempat dan juga lingkungan habitat asli pulau tersebut. Juga perlu diperhitungkan dengan seksama apakah penggalian bahan tambang pada satu pulau tidak akan menghancurkan habitat asli pulau tersebut dan mengurangi daya dukung kehidupan bagi penghuni pulau itu.

Departemen Kelautan dan Perikanan dan Departemen Dalam Negeri merupakan dua ujung tombak pemerintah yang bertugas menangani pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. Untuk itu pemerintah daerah

²⁶ The Food and Agriculture Organization merupakan organisasi internasional yang banyak membantu masalah yang berkaitan dengan pertanian dan perikanan di Indonesia. Salah satu proyek bantuan dari FAO adalah dalam rangka mendukung program kerja sama antara Propinsi Bali dan Propinsi Jawa Timur mengenai pengelolaan ikan lemuru di Selat Bali. Program ini dianggap cukup berhasil meskipun masih menimbulkan beberapa masalah dalam pelaksanaannya, akan tetapi setidaknya telah mencontohkan adanya kerja sama antara dua daerah yang saling berbatasan dan mempunyai *shared resources*.

perlu menjalin hubungan yang harmonis dan berkelanjutan dengan kedua instansi pemerintah pusat tersebut. Dalam hal penanganan *national security*, tentunya TNI Angkatan Laut menjadi ujung tombak terdepan untuk mengamankan wilayah perbatasan dari ancaman-ancaman yang akan memecah belah kesatuan wilayah Republik Indonesia²⁷.

Tim Koordinasi Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar harus diperkuat dengan penguatan peran pemerintah daerah dalam mengelola dan menjaga keutuhan wilayah, khususnya dalam hal koordinasi penetapan dan pengawasan daerah perbatasan. Pemerintah daerah harus peka terhadap masalah-masalah yang timbul di wilayahnya yang berbatasan dengan negara lain, baik dalam hal mencegah masuknya pelanggar batas ke Indonesia dan masuknya warga negara Indonesia secara ilegal ke negara lain, maupun dalam hal mencegah dan menindak terjadinya pemanfaatan ilegal dari sumber daya Indonesia, seperti *illegal logging* dan *illegal fishing*. Perlu juga ditangani dengan seksama adanya "kejahatan lintas batas negara" (*transboundary organized crime*)²⁸,

yang melibatkan Indonesia dan negara-negara tetangga. Dengan demikian, penjagaan tapal batas perlu dilakukan dengan seksama, penempatan pos-pos perbatasan dan penjagaannya perlu didukung dengan kebijakan dan anggaran yang memadai.

PENUTUP

Pelaksanaan perjanjian perbatasan antara Indonesia dan negara tetangga perlu dievaluasi kembali, apakah memang telah mengakomodir kepentingan nasional Indonesia, dan khususnya apakah telah sesuai dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku. Sementara perundingan perbatasan yang masih tertunda harus terus diupayakan tercapainya berlandaskan kepentingan nasional. Indonesia perlu memperkuat persiapannya dalam memakai ketentuan hukum internasional agar dapat memberikan manfaat yang optimal untuk kepentingan nasional,

ngan kerja sama antar negara. Konvensi Palermo tentang *transnational organized crime* (TOC) telah ditandatangani oleh Indonesia, namun belum diratifikasi. Indonesia perlu mengadakan kerja sama dengan negara-negara tetangga seperti misalnya Malaysia berkaitan dengan penanganan pelintas batas ilegal, termasuk penyelundupan manusia dari Indonesia ke Malaysia, baik wanita dan anak-anak untuk diperjualbelikan (*human trafficking*). Masalah penebangan kayu ilegal juga menjadi masalah di daerah perbatasan Indonesia dan Malaysia khususnya di Kalimantan, karena kurangnya pengawasan dan penjagaan perbatasan akibat kurangnya dana dan sumber daya manusia. Dengan ditandatanganinya Perjanjian Ekstradisi antara Indonesia-Singapura maka kerja sama di bidang pemberantasan pencucian uang (*money laundering*) dan *mutual legal assistance* dalam hal adanya tersangka atau terpidana yang melarikan diri dari Indonesia ke Singapura akan semakin efektif dan efisien.

²⁷ Mantan Kepala Staf TNI AL, Laksamana Bernard Kent Sondakh, dalam orasinya di Diskusi Ilmiah mengenai Sipadan Ligitan di Fakultas Hukum UI, Februari 2003, Depok, menyatakan bahwa TNI AL bahkan mengadakan operasi "pasar terapung" untuk pulau-pulau terluar dan terpencil, yaitu dengan mengirimkan kapal AL yang membawa bahan pokok untuk memasok kebutuhan penduduk pulau tersebut tanpa dimaksudkan untuk mencari keuntungan.

²⁸ Masalah kejahatan lintas batas negara merupakan masalah yang sangat krusial untuk ditangani de-

dan mencegah adanya kerugian bagi Indonesia baik di masa kini maupun di masa yang akan datang²⁹.

Indonesia perlu mengembangkan pemahaman yang menyeluruh dan perubahan paradigma atas status negara Indonesia sebagai negara kepulauan. Pentingnya menjaga daerah perbatasan serta menetapkan batas-batas yang jelas dari wilayah Indonesia khususnya yang berbatasan dengan negara lain merupakan hal mutlak yang harus dicapai dan diprioritaskan. Status Indonesia sebagai negara kepulauan membawa tanggung jawab bagi Indonesia untuk menegakkan hak dan kewajibannya³⁰. Untuk itu perlu ditanamkan kembali kesadaran bangsa Indonesia sebagai negara maritim, yang artinya membawa konsekuensi pertahanan maritim yang kuat dan tepat³¹.

KEPUSTAKAAN

- Adhi Chandra, Bonggas. 2002. Dalam *Pikiran Rakyat*, dengan judul, "Sipadan-Ligitan, Kegagalan Diplomasi RI", 31 Desember.
- Adolf, Huala. 2005. "Tragedi Sipadan-Ligitan Babak Kedua?", *Kompas*, Senin 14 Februari.
- Akehurst, Michael. 1987. *A Modern Introduction to International Law*. Allen & Unwin.
- Ariadno, Melda Kamil. 2005. "Ambalat, Milik Siapa?" *Kompas*, 8 Maret.
- Ariadno, Melda Kamil. 1991. "*Joint Development* sebagai Alternatif Penyelesaian Pendahuluan dalam Sengketa Batas Landas Kontinen antara Indonesia dan Australia di Celah Timor", Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Ariadno, Melda Kamil. 2004. "Bajak Laut dan Kedaulatan Negara", *Forum Hukum*, Vol. I/1, Jakarta.
- Kantaatmadja, Komar. 1982. *Ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut*, Alumni, Bandung.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. 2003. *Pengantar Hukum Internasional*, Binacipta, Bandung.

agresif, akan tetapi Indonesia perlu memastikan dirinya agar bisa menjaga keutuhan wilayahnya yang membentang dari Sabang sampai Merauke, artinya harus tersedia armada laut yang cukup untuk mengadakan patroli, menumpas kejahatan dan pelanggaran di laut dan menyiratkan pada negara yang berbatasan dengan Indonesia bahwa Indonesia berniat untuk menjaga keutuhan wilayahnya tanpa bermaksud untuk mengganggu keutuhan wilayah negara lain.

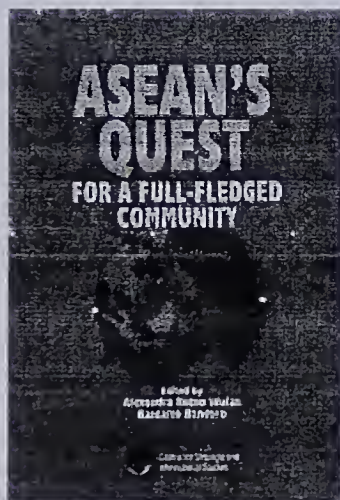
²⁹ Seringkali data dan arsip yang dimiliki oleh suatu negara menentukan kedudukan negara tersebut di meja perundingan. Untuk itu, Indonesia perlu membenahi sistem kearsipannya agar lengkap dan sistematis. Dengan dukungan data dan arsip yang *reliable* dan lengkap maka kedudukan Indonesia akan menjadi cukup kuat dalam mendalilkan tuntutan di perundingan antar negara maupun di pengadilan dan badan-badan penyelesaian sengketa internasional.

³⁰ Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa di perairan kepulauan Indonesia terdapat hak kapal asing untuk melintas damai (*the right of innocent passage*) dan di beberapa tempat yang merupakan jalur pelayaran internasional terdapat "hak lintas alur laut kepulauan" (*the right of archipelagic sealanes passage*). Otonomi daerah harus dikembangkan dengan memperhatikan kewajiban Indonesia dalam hukum laut ini, sehubungan dengan status Indonesia sebagai negara kepulauan yang tercantum jelas dalam UNCLOS 1982, yang telah diratifikasi Indonesia pada tahun 1985.

³¹ Pertahanan maritim yang kuat dan tepat bukan berarti bahwa Indonesia harus menjadi negara yang

- Kusumaatmadja, Mochtar. 2003. "Konsep Hukum Negara Nusantara pada Konferensi Hukum Laut III (Statement on the Third United Nations Conference on the Law of the Sea in Caracas, July 15th 1974)," *Indonesian Journal of International Law*, Vol 1 No. 1, Oktober.
- Morgenthau, Hans J. 1960. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf.
- Patlis, Jason M. 2005. "The Role of Law and Legal Institutions in Determining the Sustainability of Integrated Coastal Management Projects in Indonesia", *Ocean and Coastal Management*, 48, pp. 453-454.
- Shearer, I.A. 1994. *Starke's International Law*, (London: Butterworths).
- Sumathy Permal dalam tulisannya "Piracy and Sovereignty in the Strait of Malacca." www.mima.gov.my/mima/htmls/papers/pdf/sumathy/som_piracy.pdf

ASEAN'S QUEST FOR A FULL-FLEDGED COMMUNITY



Edited by: *Alexandra Retno Wulan and Bantarto Bandoro*
Published by: *Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.*

The ASEAN Community is principally founded based on three pillars: the ASEAN Security Community, the ASEAN Economic Community, and the ASEAN Sociocultural Community.

The ASEAN Economic Community has been placed in the forefront in realizing those three pillars. To this end, an ASEAN Economic Community Blueprint has been drafted.

The idea of creating the ASEAN Security Community has been inspired by a desire to develop a security community in the region. This book is an attempt to lay the foundation

for an ASEAN Security Community and how the region should go in promoting it.

Contributors: Alexandra Retno Wulan; Bantarto Bandoro; Begi Hersutanto; CPF Luhulima; Edy Prasetyono; Kurnanto Anggoro; Lina Alexandra; Shafiah Fifi Muhibat.

2007. 1st Ed., x+118 pp.; 23,5 cm, ISBN 978-979-1295-04-8, Rp 55.000,00

Additional charge 20% of the book price is required for delivery outside Jakarta

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

Aspek *Soft Power* dalam Hubungan Indonesia - Pasifik Selatan

Bantarto Bandoro

Penerapan kekuatan lunak Indonesia terhadap Pasifik Selatan sebagai pendekatan untuk mendukung diplomasi Indonesia bisa dilakukan secara bilateral maupun regional. Kalau dahulu kepentingan Indonesia adalah menjaga kestabilan kawasan Pasifik Selatan dari ancaman kehadiran super power di kawasan, kini spektrum kepentingan Indonesia di kawasan jauh lebih luas. Tidak saja terbatas pada masalah konflik-konflik internal, akan tetapi kegiatan-kegiatan non militer yang bukan saja mengancam kedaulatan negara dan rejim pemerintah, akan tetapi juga stabilitas dan keamanan kawasan. Munculnya sentimen anti Indonesia di kawasan Pasifik Selatan merupakan salah satu contoh itu dan lahirnya kebijakan look east Indonesia menjadi dasar penting dalam menjaga stabilitas dan keamanan kawasan.

"Ignoring soft power carries a high cost" (Joseph S. Nye, 2004).

PENDAHULUAN

Pada tahun 2000 pernyataan presiden Abdurrahman Wahid di Singapura mengejutkan banyak orang di Jakarta, terkait dengan usul untuk membentuk Forum Dialog Pasifik Barat.¹ Gagasan ini kurang mendapat sambutan banyak pihak karena dianggap tumpang tindih dengan forum kerja sama regional lainnya. Akan tetapi pada pertemuan Yogyakarta pada Oktober 2002, sebuah pertemuan yang di-

hadiri oleh enam menteri luar negeri dari Australia, Indonesia, Timor Leste, Filipina dan Papua Nugini, mementahkan argumen itu. Forum Dialog Pasifik Barat, bukan hanya bertujuan untuk membangun stabilitas, kemakmuran dan keamanan para anggotanya, tetapi juga dapat memperkuat dan memperluas jaringan dan kerja sama bilateral antar anggotanya.²

Tujuan tulisan ini tidak untuk membahas aspek multilateralisme dari kerja

¹ Lihat Michael Richardson, "New Asian Forum to Tackle Rise of Separatism in South Pacific," *International Herald Tribune*, 26 Desember 2000.

² Bantarto Bandoro, "Southwest Pacific Dialog: New pond for regional cooperation," *The Jakarta Post*, October 15, 2002.

sama di Pasifik Selatan.³ Namun demikian, lahirnya forum multilateral tersebut adalah salah satu bukti bahwa Indonesia dari waktu ke waktu melibatkan diri dalam urusan-urusan di luar kawasan terdekatnya, seperti Asia Tenggara. Bukti lainnya adalah keikutsertaan Indonesia dalam Forum Pasifik Kepulauan Pasifik sebagai mitra wicara sejak 2001.⁴

Aspek multilateral dari hubungan Indonesia dengan kawasan-kawasan lainnya bukannya tidak penting untuk dibahas. Ia justru menjadi penting ketika mekanisme bilateral memberi ruang terbatas kepada Indonesia untuk mempromosikan kepentingan nasionalnya. Jaringan diplomatik bahkan juga dapat dibangun melalui mekanisme multilateral.

Hubungan Indonesia dengan negara-negara di Pasifik Selatan telah terjalin sejak lama,⁵ dan hubungan itu menjadi penting ketika apa yang terjadi atau berkaitan dengan Indonesia jika dikaitkan (tidak selalu) dengan beberapa negara di kawasan Pasifik Selatan. Hubungan Indonesia dengan kawasan Pasifik Selatan, yang semula tidak menjadi bagian dari prioritas politik

luar negeri Indonesia,⁶ kini lebih banyak disorot, bukan dari perspektif ekonomi, tetapi dari perspektif politik terutama karena persoalan-persoalan dalam negeri Indonesia yang dikaitkan dengan kepentingan politik beberapa negara tertentu di kawasan Pasifik Selatan. Dukungan negara Pasifik Selatan tertentu terhadap sentimen-sentimen untuk memisahkan diri dari Indonesia adalah salah satu contohnya.

Indonesia tidak dapat menghindari dari keharusan mengikuti perkembangan yang terjadi di kawasan Pasifik Selatan jika ia ingin dilihat konsisten dengan kebijakan *look east policy*-nya. Disamping itu, Indonesia membutuhkan strategi untuk mendapatkan apa yang diinginkan dari negara-negara di kawasan Pasifik Selatan. Tujuan itu dicapai tidak dengan menerapkan kekuatan keras (*hard power*), tetapi kekuatan lunak (*soft power*),⁷ yang menurut Joseph S. Nye akan memberi prospek yang lebih besar bagi keberhasilan sebuah misi.⁸

Tulisan ini secara lebih fokus ingin memahami aspek kekuatan lunak dari hubungan Indonesia dengan Pasifik Sela-

³ Mengenai kerja sama multilateral di Pasifik Selatan lebih lanjut lihat makalah A.A. Banyu Perwita, disampaikan dalam Pertemuan Kelompok Ahli "Arah Kebijakan Luar Negeri Indonesia di Pasifik Selatan," 2007.

⁴ Lihat Kerangka Acuan Pertemuan Kelompok Ahli "Arah Kebijakan Luar Negeri Indonesia di Pasifik Selatan," 2007.

⁵ Mengenai sejarah singkat awal hubungan Indonesia dengan Pasifik Selatan, lihat Asnani Usman, "Indonesia dan Pasifik Selatan" dalam Bantarto Bandoro, ed. *Hubungan Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru* (Jakarta: CSIS, 1994).

⁶ Indonesia kemudian mengambil kebijakan *look east policy* sebagai sebuah kebijakan yang tidak hanya mengidentifikasi Indonesia sebagai bagian dari Asia Tenggara, tetapi juga sebagai bagian dari Pasifik, termasuk sub-kawasan Pasifik Selatan. Kebijakan ini ditegaskan kembali oleh Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri 2007.

⁷ Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga menekankan pentingnya pendekatan *soft power* dalam politik internasional. *Republika* 20 Agustus 2005.

⁸ Joseph S. Nye, "The Benefits of Soft Power." <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>. Diakses 17 Agustus 2007.

tan. Asumsi dasarnya adalah bahwa dengan menggunakan kekuatan lunak sebagai alat eksekusi *look east policy*, Indonesia akan memperoleh bukan hanya simpati dari negara-negara kawasan Pasifik Selatan, tetapi juga keuntungan-keuntungan politik-ekonomi-strategis dari negara-negara di kawasan tersebut, terutama di saat Indonesia menghadapi sebuah persoalan dalam negeri yang secara langsung maupun tidak langsung memancing reaksi beberapa negara tertentu di kawasan.

Setidaknya ada tiga "wilayah" di mana kekuatan lunak sangat dimungkinkan penggunaannya oleh Indonesia, yaitu: (1) stabilitas kawasan; (2) perang melawan isu-isu non-tradisional; dan (3) hubungan Indonesia dengan kawasan secara keseluruhan.

DIMENSI KEKUATAN LUNAK DARI POLITIK LUAR NEGERI

Secara teoretik terdapat tiga tataran dari kekuatan yang dalam prakteknya sulit untuk dihindari untuk tidak digunakan dalam memajukan kepentingan nasional, yaitu tataran atas – *kekuatan militer*, tataran menengah – *kekuatan ekonomi*, dan tataran bawah – *kekuatan lunak*.⁹ Kebanyakan studi mengenai politik luar negeri merujuk kepada salah satu dari kekuatan tersebut untuk menunjukkan kemampuan sebuah negara mengungguli atau mempengaruhi negara lainnya. Politik luar negeri memang dirancang, dan digunakan sebagai alat,

untuk memperjuangkan kepentingan nasional maupun internasional.

Tataran yang disebut terakhir menarik untuk dibicarakan dalam konteks politik luar negeri, bukan hanya karena ia dianggap sebagai salah satu instrumen politik luar negeri, tetapi juga suatu media melalui mana pengaruh sebuah negara dapat dibangun. Dalam konteks yang disebut terakhir, sebuah negara dipastikan memiliki keinginan untuk menciptakan pengaruh, baik di sebuah negara maupun kawasan tertentu dengan harapan negara itu akan melakukan apa yang menjadi kepentingan dari negara yang ingin membangun pengaruh.

Tulisan ini tidak akan menguraikan mengenai kekuatan lunak dari perspektif teoretik, tetapi mencoba memahami aspek kekuatan lunak dalam hubungan Indonesia dengan Pasifik Selatan dan menganalisis sejauh mana kekuatan lunak tersebut bisa diandalkan untuk menjaga keseimbangan antara keharusan mempertahankan konsistensi dalam kebijakan *look east* Indonesia dan sasaran-sasaran akhir yang ingin dicapai melalui kebijakan tersebut.

INDONESIA DAN PASIFIK SELATAN DALAM RETROSPEKSI

Di bawah Mochtar Kusumaatmadja, politik luar negeri Indonesia mulai berpaling ke sebelah timur dan tenggara (Pasifik), tidak lagi terbatas di Asia Tenggara. Ia pernah mengatakan bahwa kalau kawasan itu tidak cepat diperhatikan, kawasan itu bisa menjadi sumber kekalutan. Untuk itu, Indonesia pada waktu itu menjajaki ke-

⁹ Joseph S. Nye, sebagaimana dikutip oleh James Hohmann, "Foreign Policy As Three Dimensional", *The Stanford Daily*, 15 Februari 2006.

ungkinan menjadi peninjau pada sidang Forum Pasifik Selatan.¹⁰

Tidak seperti kawasan-kawasan lain yang telah sejak lama dan kini tetap dianggap sebagai prioritas utama kebijakan luar negeri Indonesia, kawasan Pasifik Selatan menjadi perhatian "serius" para pengambil keputusan luar negeri Indonesia baru pada akhir dasawarsa 1970-an ketika Indonesia menghadapi persoalan Timor Timur. Sikap menentang beberapa negara tertentu di Pasifik Selatan terhadap integrasi Timor Timur ke dalam Indonesia mendorong Indonesia untuk memperhatikan kawasan tersebut secara lebih serius, terutama negara-negara kunci di kawasan.

Hubungan Indonesia dengan Pasifik Selatan tidak serta merta menjadi buruk karena faktor Timor Timur, karena memang dari sejak awal hubungan antara kedua entitas itu tidak seakrab hubungan Indonesia dengan negara-negara di kawasan lainnya. Hanya karena persoalan Timor Timur saja Indonesia terpaksa mendekati beberapa negara kunci di Pasifik Selatan untuk mencari dukungan terhadap proses pengambilan suara soal Timor Timur di PBB. Karena itu, bisa dikatakan bahwa diplomasi Indonesia di kawasan Pasifik Selatan pada waktu itu terbatas hanya pada upaya merubah posisi negara-negara Pasifik Selatan dalam kasus Timor Timur.

Indonesia memandang kawasan Pasifik Selatan sebagai sebuah kawasan yang relatif damai. Konflik dalam skala tinggi antara negara anggota Forum Kepulauan Pasifik hampir tidak pernah terjadi. Li-

teratur mencatat beberapa saja pergulatan domestik dan lemahnya pemerintahan, sebuah persoalan yang muncul dari waktu ke waktu di Pasifik Selatan.¹¹ Kejadian semacam ini kemudian memunculkan persepsi di masyarakat internasional, termasuk Indonesia, yaitu bahwa kawasan Pasifik Selatan adalah kawasan yang rawan terhadap gejolak politik domestik. Isu demikian hampir tidak pernah absen dari agenda Pertemuan Forum Kepulauan Pasifik. Pertemuan Kelompok Ahli Pasifik Selatan dalam sebuah kesempatan bahkan menegaskan pentingnya stabilitas kawasan yang bersumber pada stabilitas domestik.

Tidak seperti Australia, yang memandang Pasifik Selatan sebagai *arc of instability* (sabuk ketidakstabilan), Indonesia justru memandang kawasan itu memiliki potensi untuk diajak kerja sama. Kedekatan geografis, persamaan etnis, keanekaragaman budaya, antara sebagian penduduk di kawasan timur Indonesia dan beberapa negara di kawasan Pasifik Selatan merupakan faktor pendukung kerja sama.

Disamping, persamaan karakteristik lingkungan dan sumber daya alam juga dapat memberi kontribusi kepada pengembangan kerja sama yang saling menguntungkan antara kedua entitas itu. Akan tetapi kedekatan dalam beberapa faktor tersebut di atas khususnya geografis, tidak secara otomatis membebaskan Indonesia dari kemungkinan gangguan terhadap

¹⁰ *Tempo*. Pusat data dan Analisis.

¹¹ Ini antara lain disebabkan institusi publik dan privat yang tidak berjalan dengan sempurna dan karena tiadanya sumber daya untuk mendukung pemerintahan yang baik.

stabilitas politik dan keamanan Indonesia. Artinya, aspirasi wilayah-wilayah tertentu di Indonesia untuk memisahkan diri bisa saja mengundang simpati dari beberapa negara di Kawasan Pasifik Selatan. Jika memang demikian kasusnya, maka ada alasan politik mengapa Indonesia memperhatikan orientasi kebijakan luar negerinya ke negara-negara di Pasifik Selatan. *Look east policy* Indonesia muncul antara lain karena latar belakang demikian.

Dengan kebijakan *look east* itu, dapat diasumsikan bahwa Indonesia memahami betul karakteristik kawasan Pasifik Selatan, sebuah asumsi yang dibangun bukan saja atas dasar pengetahuannya mengenai kekhasan politik domestik Pasifik Selatan, bukan tetapi pemahamannya mengenai afiliasi etnik dan budaya kawasan Pasifik Selatan dengan beberapa wilayah tertentu di Indonesia.

Persepsi Indonesia mengenai Pasifik Selatan juga dibentuk oleh posisinya sendiri sebagai sebuah "*bridge*" antara dua kawasan yang sama-sama memiliki arti strategis untuk Indonesia, yaitu Asia dan Pasifik. Posisinya ini mengharuskannya mengambil peran sentral dalam menjaga stabilitas kawasan, sebab apa yang terjadi di wilayah hukum Indonesia bukan hanya akan memberi pengaruh terhadap keamanan kawasan, tetapi bukan tidak mungkin hal itu juga akan menggerakkan sentimen-sentimen anti Indonesia. Dalam konteks demikian, diplomasi Indonesia di kawasan Pasifik Selatan adalah menetralkan, kalau tidak menghapuskan sama sekali, sentimen-sentimen anti Indonesia tersebut. Dengan kata lain, Indonesia sebenarnya juga membutuhkan dukung-

an dari negara-negara Pasifik Selatan terhadap integrasi wilayah Indonesia. Ini membenarkan alasan mengapa Indonesia juga mengidentifikasikan dirinya sebagai bagian dari sub-kawasan Pasifik Selatan,¹² dan ini juga yang menjadi dasar dibangunnya kebijakan *look east*.

Untuk mendapatkan gambaran lengkap mengenai hubungan Indonesia dengan Pasifik Selatan rasanya tidak cukup kalau hubungan itu hanya dilihat dari perspektif membangun stabilitas kawasan dan diplomasi Indonesia untuk meredam kemungkinan sentimen anti Indonesia atau mencari dukungan terhadap integrasi wilayah. Bahwa Indonesia dan Pasifik Selatan kini menghadapi masalah keamanan yang tidak bersumber dari militer adalah kenyataan politik.

Era globalisasi menurut beberapa orang telah membuat batasan wilayah menjadi kabur. Era demikian juga membuka ruang lebih besar untuk munculnya isu-isu yang termasuk dalam kategori non tradisional. Menurut seorang pengamat, isu-isu lalu lintas gelap manusia dan obat terlarang, penyelundupan senjata dan pencucian uang kini marak terjadi di kawasan Pasifik Selatan dan jika isu-isu demikian dibiarkan terus terjadi, hal itu akan mengancam keamanan dan perbatasan sebelah timur Indonesia.¹³

Indonesia memahami bahwa dirinya juga menghadapi isu-isu yang sama. Isu-

¹² Lihat catatan kaki 5.

¹³ Pandangan ini disampaikan oleh James Veitch, ahli studi internasional dan keamanan dari Victoria University, Selandia Baru. Lebih lanjut lihat "RI urged to promote stability, combat crime in South Pacific," *The Jakarta Post*, 22 Januari 2007.

isu demikian tidak hanya dapat mempengaruhi stabilitas dan keamanan negara, tetapi juga merusak kekuatan pasar dan memaksa birokrasi berhadapan dengan jaringan-jaringan kriminal.¹⁴ Indonesia menyaksikan bahwa perubahan-perubahan politik seringkali mengarah pada deregulasi dalam pasar modal yang sekarang ini memfasilitasi transfer uang secara lintas batas, sementara kemajuan teknologi telah membuat jarak dan batasan menjadi kabur dan membuat uang secara fisik tidak bisa dilihat.

Seperti telah dikatakan di atas, Pasifik Selatan adalah satu arena di mana kejahatan transnasional meningkat dari waktu ke waktu. Kebanyakan kejahatan semacam itu terjadi di negara-negara Pasifik Selatan yang kecil. Kebanyakan dari negara-negara ini adalah negara yang ekonominya sangat terbelakang, kalau tidak buruk sekali, dan memiliki ahli politik dan administrasi yang sangat terbatas. Bank Sentral Rusia pernah mengklaim bahwa sekitar 80 miliar dolar AS telah dimanipulasi melalui bank-bank di Nieu.¹⁵ Ini salah satu bukti saja bahwa negara kepulauan Pasifik Selatan sangat menjanjikan bagi kegiatan transaksi-transaksi keuangan ilegal, sampai akhirnya pejabat keuangan Amerika Serikat memasukkan beberapa negara kepulauan dalam daftar negara yang buruk sistem administrasi finansialnya.

Jenis kejahatan transnasional yang memberi dampak terhadap stabilitas internasional dan nasional, khususnya di Pasifik Selatan adalah: korupsi, lalu lintas narkoba, terorisme narkotik, kejahatan terorganisasi, pemalsuan dan kejahatan kerah putih.

Ada penyebab lain terganggunya stabilitas nasional selain yang baru saja disebutkan, yaitu mulai dari instabilitas politik, perpecahan ideologi dan etnis, administrasi dan politik yang tidak efisien sampai masalah lingkungan dan tererosinya sumber-sumber daya alam. Kalau ada satu kata tunggal yang cocok untuk menggambarkan situasi negara-negara Pasifik Selatan, maka kata itu adalah kerawanan. Kebanyakan dari mereka adalah negara-negara yang sangat kecil dalam segi luas wilayah, populasi dan memiliki sumber daya alam yang sangat terbatas. Kecuali PNG, negara-negara kepulauan Pasifik lainnya memiliki hampir karakteristik yang sama, yaitu infrastruktur politik, ekonomi dan sosial, etnik yang lemah. Meskipun demikian, dalam waktu lima puluh tahun terakhir ini perang antar negara kepulauan Pasifik hampir tidak pernah terjadi. Kegiatan yang melibatkan kekuatan militer di Kawasan Pasifik Selatan terjadi hanya dua kali saja di Vanuatu (1980) dan Solomon (2003¹⁶).

Secara singkat dapat dikatakan bahwa sumber ancaman terhadap keamanan

¹⁴ Lihat Bantarto Bandoro, "Globalisasi dan Keamanan Dalam Negeri," makalah tidak diterbitkan dan disampaikan kepada Dikreg Sespati Polri, Lembang, Bandung, 2006.

¹⁵ Laporan berita yang dilansir oleh AFP tahun 2000.

¹⁶ Pada tahun itu Solomon menghadapi ancaman runtuhnya sistem politik, ekonomi dan sosial dan mendekati situasi anarkis. Kondisi politik Solomon pulih setelah pasukan militer dan polisi gabungan digelar, atas undangan pemerintah Solomon, di negara tersebut.

negara-negara kepulauan Pasifik lebih bersifat internal daripada eksternal, dan sifat demikian ini, yang membuat kepulauan Pasifik hampir tidak pernah bebas dari persoalan-persoalan dalam negeri, baik itu karena tidak adanya kohesi politik maupun karena pengaruh isu-isu non-tradisional seperti digambarkan di atas.

Sebagai negara yang wilayah timurnya berdekatan dengan kepulauan Pasifik, Indonesia tidak dapat berdiam diri terhadap setiap pergolakan politik dan pergerakan dari kejahatan transnasional. Kepentingan Indonesia untuk memproteksi perbatasan timurnya mengharuskannya mengambil peran aktif untuk memelihara kerja sama yang lebih besar dengan negara-negara kepulauan Pasifik. Indonesia juga memiliki kewajiban untuk merasa tertarik kepada apa yang terjadi di sejumlah negara kepulauan Pasifik. Misalnya, ketidakstabilan di PNG, dan di luar batas PNG, akan mempengaruhi keamanan Indonesia. Disamping, Indonesia juga perlu bekerjasama dengan Australia dan Selandia Baru, dua negara kawasan Pasifik Selatan yang tergolong maju ekonominya, dalam membantu menstabilkan kawasan Pasifik dan membantu proses demokratisasi negara-negara di kepulauan tersebut. Di sinilah pentingnya kebijakan *look east* Indonesia.

INDONESIA DAN PASIFIK SELATAN: PERAN KEKUATAN LUNAK

Mengabaikan kekuatan lunak¹⁷ dalam hubungan internasional akan beresiko

biaya tinggi.¹⁸ Kekuatan lunak dapat menjadi alat sebuah negara untuk mendapatkan hasil yang diinginkan. Eksekusi kebijakan *look east* Indonesia dinilai akan memberi hasil seperti dibayangkan oleh para pembuat kebijakan, jika menerapkan kekuatan lunak. Aplikasi kekuatan lunak Indonesia terhadap Pasifik Selatan bukan suatu pilihan yang tidak rasional. Ia akan menjadi penting dan relevan hanya jika Indonesia memahami betul persoalan Pasifik Selatan dan relevansi kekuatan lunak dengan isu-isu spesifik yang dihadapi oleh kawasan Pasifik Selatan.

Investigasi dokumen-dokumen resmi mengenai kepulauan Pasifik menyimpulkan, setidaknya untuk sementara ini, bahwa wilayah itu menghadapi beberapa persoalan kunci, yaitu (1) pertumbuhan ekonomi; (2) pembangunan yang berkelanjutan; (3) pembangunan pemerintahan yang baik; dan (4) keamanan.

Keempat persoalan Pasifik tersebut dapat dikelompokkan dalam tiga "kluster" besar, sekedar untuk melihat relevansinya dengan kebijakan *look east* Indonesia dan pentingnya peran kekuatan lunak untuk membangun hubungan Indonesia dengan negara-negara Pasifik Selatan. Tiga "kluster" besar persoalan tersebut adalah: (1) pembangunan ekonomi dan demokratisasi politik; (2) stabilitas dan keamanan kawasan; dan (3) hubungan Indonesia dengan kawasan Pasifik.

Ketiga "kluster" itu erat kaitannya dengan "wilayah" di mana kekuatan lunak sangat dimungkinkan penggunaannya

¹⁷ Oleh Joseph S. Nye kekuatan lunak dilihatnya sebagai *the second face of power* Lihat catatan kaki 8.

¹⁸ Lihat catatan kaki 8.

oleh Indonesia, yaitu: (1) stabilitas kawasan; (2) perang melawan isu-isu non-tradisional; dan (3) hubungan Indonesia dengan kawasan secara keseluruhan.

"Kluster" kedua (*stabilitas dan keamanan kawasan*) berkorelasi dengan "wilayah" pertama (*stabilitas kawasan*) dan "wilayah" kedua (*perang melawan ancaman keamanan non-tradisional*). Sedangkan "kluster" satu (*pembangunan ekonomi dan demokratisasi politik*) dan "kluster" tiga (*hubungan Indonesia dengan kawasan Pasifik*) erat kaitannya dengan "wilayah" ketiga (*hubungan Indonesia dengan kawasan secara keseluruhan*).

Pemetaan yang demikian ini, akan memudahkan Indonesia memahami target yang ingin dicapai dengan *look east policy*-nya, terlebih lagi jika pelaksanaan *east policy* itu melibatkan kekuatan lunak. Tetapi pemetaan target dalam bentuk "kluster" dan "wilayah" ini, jika ingin optimal hasilnya, tentu juga harus disesuaikan dengan masalah-masalah yang menjadi hirauan atau prioritas utama kawasan Pasifik Selatan. Prioritas Pasifik Selatan telah disebutkan di atas.

Fokus bagian terakhir dari tulisan ini adalah melihat sejauh mana kekuatan lunak dapat diandalkan sebagai cara untuk mengoptimalkan kepentingan Indonesia di Pasifik Selatan dan membantu mengembangkan stabilitas dan keamanan Pasifik Selatan. Kedua aspek ini (kepentingan dan upaya Indonesia untuk "membantu" Pasifik Selatan) akan dianalisis dalam kerangka tiga "kluster" persoalan dan wilayah tersebut di atas.

Seperti telah dijelaskan di atas, aplikasi kekuatan lunak dalam dirinya melibatkan *ideological power struggle* untuk

menarik perhatian¹⁹ pihak lain dengan harapan pihak yang disebut terakhir akan "berpihak" kepada pihak yang menjalankan kekuatan lunak tersebut. Adalah tidak mungkin bagi Indonesia untuk mendukung kebijakan *look east* dengan menerapkan di Pasifik Selatan, apa yang oleh Nye disebut sebagai level pertama dari kekuatan (kekuatan militer).

Kekuatan lunak Indonesia terhadap Pasifik Selatan tidak bisa diterapkan secara global tanpa memperhatikan apa sebenarnya yang menjadi hirauan utama negara-negara Pasifik Selatan. Dalam arti bahwa kekuatan lunak yang satu belum tentu cocok diterapkan pada satu "kluster persoalan" tertentu, dan karena itu keputusan memilih kekuatan lunak seperti apa yang akan diterapkan, akan sangat tergantung pada "kluster persoalan" yang akan menjadi sasaran dari kekuatan lunak tersebut.

Diskusi mengenai aspek kekuatan lunak dalam hubungan Indonesia dengan Pasifik Selatan tidak akan lengkap dan mendalam, kecuali kita mengetahui secara pasti jenis-jenis kekuatan lunak yang dimiliki oleh Indonesia dan memiliki prospek untuk diterapkan di Pasifik Selatan guna mendukung kebijakan *east policy*. Berikut ini adalah perkiraan kekuatan lunak yang dimiliki Indonesia:

¹⁹ Keberhasilan untuk menarik perhatian akan sangat tergantung pada kredibilitas. Nye mengatakan bahwa menarik perhatian sebagai sebuah cara akan jauh lebih murah daripada cara paksaan dan merupakan aset yang harus dipelihara. Joseph S. Nye, "Propaganda Isn't the way: Soft Power," *International Herald Tribune*, 10 Januari 2003.

- budaya
- ide-ide politik dan sosial
- pendidikan
- keunggulan di bidang teknik
- kesehatan
- penguasaan informasi
- kebijakan yang *legitimate* dan memiliki otoritas moral²⁰
- cara penanganan masalah lingkungan
- pelatihan perbankan
- teknik pembibitan pangan
- teknologi transportasi
- teknik pengamanan energi
- promosi demokrasi
- reformasi birokrasi
- administrasi kepabeanan

Tidak semua kekuatan lunak seperti disebutkan di atas relevan untuk diterapkan pada semua "kluster" atau "wilayah" yang menjadi target kebijakan Indonesia di Pasifik Selatan. Indonesia harus bisa memastikan kekuatan lunak mana yang paling cocok untuk kondisi tertentu di Pasifik Selatan. Nye mengatakan bahwa keberhasilan sebuah kekuatan lunak akan sangat tergantung pada kondisi di mana kekuatan lunak itu dijalankan²¹ dan pemimpin harus membuat pilihan yang krusial mengenai jenis kekuatan lunak seperti apa yang akan digunakan.²² Intinya, kehandalan dan akurasi kekuatan lunak akan sangat tergantung dari bagaimana pihak yang oleh Nye disebut sebagai

the willing receivers (dalam hal ini negara-negara Pasifik Selatan) bereaksi terhadap kekuatan lunak tersebut.

Kalau target kebijakan *look east* Indonesia dengan kekuatan lunaknya sebagai instrumennya berpatokan pada "kluster", "wilayah" atau masalah-masalah yang menjadi prioritas negara-negara kawasan Pasifik Selatan, maka untuk "kluster" dan "wilayah" yang berhubungan dengan persoalan *stabilitas dan keamanan kawasan*, kekuatan lunak yang mungkin dianggap akurat untuk diterapkan oleh Indonesia adalah dialog²³ dan promosi demokrasi. Meskipun mungkin Indonesia tidak memiliki taruhan langsung terhadap persoalan keamanan Pasifik Selatan dibandingkan misalnya Australia dan Selandia Baru, Indonesia masih memiliki ruang untuk memberi kontribusi kepada Pasifik Selatan mengenai pentingnya demokrasi sebagai dasar untuk membangun kawasan yang aman dan stabil. Dalam konteks itu, transisi demokrasi di Indonesia juga dapat menjadi *soft power* untuk membangun "kedekatan" Indonesia dengan Pasifik Selatan. Disamping itu, tukar menukar informasi mengenai jaringan kejahatan terorganisasi juga dapat dilakukan oleh Indonesia sebagai bagian dari upaya untuk menciptakan keamanan Pasifik Selatan, sesuatu yang menjadi prioritas kawasan untuk ditangani.

Menciptakan pemerintahan yang bersih adalah salah satu isu yang menjadi prioritas kawasan Pasifik Selatan.

²⁰ Menurut Nye ini juga merupakan salah satu bentuk kekuatan lunak. Lihat catatan kaki 8.

²¹ Lihat catatan kaki 8.

²² Lihat catatan kaki 8.

²³ Menurut Nye dialog juga merupakan kekuatan lunak.

Jenis kekuatan lunak Indonesia yang yang mungkin tepat untuk membantu membangun pemerintahan yang bersih di Pasifik Selatan adalah reformasi birokrasi, demokrasi dan kebijakan anti korupsi. Ketiga jenis kekuatan lunak ini, jika berhasil, akan membuat bukan hanya citra Indonesia baik di mata Pasifik Selatan, tetapi juga memberi inspirasi kepada kawasan Pasifik Selatan untuk membangun saling percaya di antara mereka sendiri maupun dengan negara-negara di luar kawasan. Indonesia dapat mengatakan kepada kawasan Pasifik Selatan bahwa penegakan prinsip pemerintahan bersih adalah sesuatu yang penting untuk pembangunan Pasifik di masa depan.

Masalah pembangunan berkelanjutan di kawasan Pasifik Selatan juga merupakan prioritas kawasan dan dalam konteks demikian Indonesia dapat berfikir untuk menggunakan keunggulannya di bidang pengolahan dan pembibitan pangan untuk membantu meningkatkan ketahanan pangan di kawasan Pasifik Selatan. Ketahanan pangan juga merupakan faktor penting dalam pembangunan yang berkelanjutan. Hal ini juga diakui oleh salah satu dokumen resmi Pasifik Selatan yang menyatakan bahwa perbaikan dan peningkatan dalam penanganan masalah pangan akan mendukung pembangunan yang berkelanjutan kawasan Pasifik.

Mengenai hubungan Indonesia dengan Pasifik Selatan, adalah kepentingan Indonesia untuk tetap melihat negara-negara di kawasan tersebut mendukung integritas negara kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan *look east* Indonesia antara lain harus ditujukan ke arah itu. Kekuatan

lunak yang akan memainkan peran besar dalam mempengaruhi kawasan Pasifik Selatan dalam memandang Indonesia adalah: budaya, ide-ide politik, kesehatan, pendidikan dan demokrasi. Yang disebut terakhir ini akan menjadi semakin penting perannya dalam mempengaruhi Pasifik Selatan hanya jika Indonesia menerapkan demokrasi tidak hanya pada level pusat, tetapi juga pada level propinsi yang dicurigai memiliki sentimen untuk memisahkan diri dari Indonesia.²⁴

PENUTUP

Penerapan kekuatan lunak terhadap Pasifik Selatan bisa dipikirkan sebagai pendekatan untuk mendukung diplomasi Indonesia di kawasan tersebut. Pendekatan itu bisa dilakukan secara bilateral maupun regional. Status Indonesia sebagai mitra wicara Forum Kepulauan Pasifik memberi kesempatan kepada Indonesia untuk secara multilateral menyampaikan kepentingan-kepentingannya di kawasan. Kalau dahulu kepentingan Indonesia, seperti dikatakan oleh Ali Alatas, adalah menjaga kestabilan kawasan Pasifik Selatan dari ancaman kehadiran *super power* di kawasan,²⁵ kini spektrum kepentingan Indonesia di kawasan jauh lebih luas.

²⁴ Penulis mengucapkan terima kasih kepada Lina Alexandra, staf peneliti CSIS, yang telah menyampaikan gagasan ini kepada penulis.

²⁵ Ali Alatas, "Implikasi Pengaruh Persaingan Negara-negara Adidaya di Pasifik Selatan," Makalah disampaikan dalam *Seminar Pasifik II*, Pusat Antar Universitas Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta, 12-17 Desember 1988.

Apa yang disaksikan di kawasan Pasifik Selatan kini tidak terbatas pada konflik-konflik internal, tetapi kegiatan-kegiatan non militer yang bukan hanya mengancam kedaulatan negara dan rejim pemerintah, tetapi juga stabilitas dan keamanan kawasan. Disamping itu, dalam beberapa tahun terakhir ini di kawasan Pasifik Selatan bahkan muncul sentimen-sentimen anti Indonesia. Perkembangan-perkembangan demikian ini yang mungkin menjadi dasar lahirnya kebijakan *look east* Indonesia.

Tidak ada yang keliru jika Indonesia akhirnya berpikir untuk menggunakan kekuatan lunak di kawasan Pasifik Selatan. Tetapi kekuatan lunak ini akan berarti dan efektif untuk mendukung kebijakan *east policy* hanya jika Indonesia memiliki kapasitas untuk setiap kekuatan lunak yang telah dipilihnya untuk digunakan. Dengan kata lain, pilihan untuk menggunakan kekuatan lunak tertentu terhadap Pasifik Selatan hendaknya disesuaikan dengan sumber daya, kemampuan dan

"keberadaan" kekuatan lunak tersebut. Tetapi Indonesia juga harus sadar bahwa penggunaan kekuatan lunak terhadap Pasifik Selatan bukannya tanpa limitasi.

Efek dari kekuatan lunak itu sebagian besar akan tergantung pada penerimaan negara-negara Pasifik Selatan. Dengan kata lain, keberhasilan eksekusi kekuatan lunak akan sangat ditentukan oleh bagaimana persepsi negara-negara Pasifik Selatan mengenai Indonesia. Jika di mata negara-negara Pasifik Selatan Indonesia cukup kredibel²⁶ dan pemerintahnya juga cukup *legitimate*, maka dengan sendirinya akan mempengaruhi sikap mereka terhadap Indonesia.

Mungkin pelajaran yang dapat diambil oleh Indonesia dari penggunaan kekuatan lunaknya terhadap Pasifik Selatan adalah bahwa kekuatan lunak itu bersumber bukan dari propaganda politik, jika ini memang dilakukan oleh Indonesia, tetapi dari kepekaan Indonesia yang lebih besar terhadap opini-opini tentang dirinya yang berkembang di pihak Pasifik Selatan.

²⁶ Dalam pandangan Nye kredibilitas adalah salah satu sumber dari kekuatan lunak. Lihat catatan kaki nomor 8.

Menuju Pembentukan Parlemen ASEAN

Poltak Partogi Nainggolan

Sampai menjelang usianya yang ke-40, perhimpunan parlemen negara anggota ASEAN, yang semula bernama AIPO dan kemudian berubah menjadi AIPA, masih bimbang untuk memutuskan masa depannya, apakah benar-benar ingin mentransformasikan dirinya menjadi Parlemen ASEAN. Paling sedikit terdapat tiga faktor mendasar yang menghalangi terbentuknya sebuah parlemen regional di Asia Tenggara. Pertama, heterogenitas yang tinggi; kedua, saratnya masalah domestik yang dihadapi masing-masing negara; ketiga, persoalan antar-negara anggota yang terkait dengan kedaulatan nasional. Ketiga faktor tersebut, terutama yang terakhir, menghalangi negara anggota untuk dapat menerima berlakunya prinsip supranasional yang akan mengintroduksi nilai-nilai demokrasi dan membentuk sebuah "legal personality", yang sekaligus akan menghapus kultur fleksibel ASEAN selama empat dasawarsa. Keniscayaan pada demokrasi harus muncul, dan reformasi sistem pendukung harus dilakukan, jika keinginan mewujudkan Parlemen ASEAN bukan hanya wacana.

PENDAHULUAN

Tahun 1977 adalah tonggak sejarah penting bagi AIPO (ASEAN Inter-Parliamentary Organization), yang menandai berdirinya asosiasi antar-parlemen negara anggota ASEAN, setelah disahkannya statuta AIPO di Jakarta. Dengan demikian, AIPO baru dapat berdiri setelah 10 tahun ASEAN dibentuk, dengan ditandatanganinya *Bangkok Declaration* pada tahun 1967 di Thailand. Upaya pendirian AIPO itu sendiri sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1975 dengan dilaksanakannya beberapa kali pertemuan para

wakil parlemen negara anggota ASEAN di Bogor dan Jakarta, yang menyiapkan statuta AIPO sampai kemudian statuta tersebut berhasil disepakati dan disahkan pada dua tahun berikutnya.

Jika dibandingkan dengan sejarah pembentukan Uni Eropa (UE) dan Parlemen Eropa (PE), yang diawali dengan pembentukan *European Coal and Steel Community* pada tahun 1952 dan diikuti pada tahun 1962 dengan pembentukan *European Parliament Assembly*, dimulainya AIPO tidak tertinggal jauh. Sebab, pembentukan kerja sama antar pemerintah dan pembentukan parlemen regional, baik di kawasan

Eropa maupun Asia Tenggara, sama-sama membutuhkan selang waktu 10 tahun. Hanya saja, Parlemen Eropa mempunyai kelebihan, yaitu ketika dibentuk semua anggotanya telah dipilih melalui proses pemilu secara langsung, yang berbeda dengan pemilu nasional di masing-masing negara anggotanya. Sementara itu AIPO masih berbentuk asosiasi kerja sama antar parlemen di kawasan Asia Tenggara, dan bukan sebuah entitas parlemen regional secara tersendiri.

Gagasan awal pembentukan sebuah parlemen regional di kawasan Asia Tenggara, atau Parlemen ASEAN (*ASEAN Parliament*) baru muncul pada sidang-sidang *General Assembly* AIPO tahun 1980. Hal ini terutama diwacanakan oleh delegasi grup nasional Filipina, yang sistem politik demokrasiya sudah relatif lebih maju, dengan pemilu terbuka jika dibandingkan dengan grup nasional atau negara anggota lainnya. *Driving factor*-nya adalah lemahnya produk-produk legislasi yang dihasilkan AIPO selama ini.

Berbagai resolusi dan keputusan sidang yang dihasilkan, banyak yang tidak diimplementasikan dan tidak menjadi kekuatan hukum di negara-negara anggotanya. Sebagaimana sering diungkap oleh Jose de Venecia, tokoh parlemen Filipina, kegiatan AIPO dirasakan hanya bersifat seremonial dan kegiatan sosial, tidak ada bedanya dengan *Rotary Club*. Padahal, kegiatannya menyita banyak uang dan waktu, dan menghasilkan banyak resolusi, akan tetapi hasilnya tidak dapat dinikmati oleh rakyat di kawasan, yang sesungguhnya telah berperan besar dalam membiayai semua kegiatan itu melalui uang pajak mereka.

Namun, wacana tentang perlunya dikembangkan AIPO menjadi sebuah Parlemen ASEAN mengalami kemunduran sejak sidang-sidang *General Assembly* AIPO tahun 1993. Hingga satu dasawarsa kemudian, ia mengalami stagnasi hingga tidak pernah lagi diwacanakan pada sidang-sidang *General Assembly* AIPO tahun 2003. Setahun kemudian, pada 2004, dalam sidang-sidang *General Assembly* AIPO di Kamboja, muncul kembali wacana tentang pembentukan Parlemen ASEAN, yang gagasan awalnya telah dimulai dua dasawarsa sebelumnya. Hal ini tentu sangat dipengaruhi oleh *Bali Concord* yang dihasilkan dalam KTT ASEAN di Bali pada 2003, yang menghasilkan sebuah Pakta Integritas Politik dan Visi ASEAN 2020, yang menargetkan pembentukan *ASEAN Community* berlandaskan tiga pilar, yakni *ASEAN Security Community*, *ASEAN Economic Community*, dan *ASEAN Social-Cultural Community*. Sebagai konsekuensinya, parlemen negara-negara anggota AIPO harus menyesuaikan diri dan mengikuti gerak maju ASEAN, terutama dalam hubungannya dengan realisasi *ASEAN Community* pada 2020.

Antusiasme para anggota AIPO dalam sidang-sidang *General Assembly* AIPO 2004 di Kamboja, terutama delegasi grup nasional Filipina, telah berimplikasi pada disepakatinya pembentukan sebuah *Study Committee* yang mendapat mandat dan ditugaskan secara khusus oleh *General Assembly* AIPO untuk mempelajari lebih jauh kemungkinan pembentukan Parlemen ASEAN. Selanjutnya, dimulai kegiatan-kegiatan yang lebih khusus dengan pembentukan dan pelaksanaan sidang-sidang

Ad-Hoc Committee untuk mentransformasi AIPO menjadi sebuah institusi yang lebih efektif dan integratif, di Bali dan Jakarta, pada April dan Juli 2006. Hasil pertemuan kemudian diserahkan pada *General Assembly* AIPO di Cebu, Filipina, pada 2006, dengan keputusan merubah nama AIPO (*Association of Inter-Parliamentary Organization*) menjadi AIPA (*Association of Inter-Parliamentary Assembly*). Simultan dengan peningkatan peran Presiden, Komite Eksekutif, dan Sekretaris Jenderal, perubahan nama tersebut, walau tidak jauh berbeda, merupakan upaya awal yang berhasil disepakati untuk transisi menuju pembentukan Parlemen ASEAN.

Bagaimanapun, AIPA dan ASEAN tidak dapat dipisahkan, sebab tanpa ASEAN tidak akan ada AIPA atau AIPA terbentuk karena adanya kebutuhan ASEAN terhadap dukungan organisasi, yang menghimpun kegiatan parlemen negara-negara anggotanya. Saat ini ASEAN telah melakukan perubahan mendasar dengan mengesahkan Piagam ASEAN (*The ASEAN Charter*) untuk menjadikan ASEAN sebagai sebuah komunitas keamanan, ekonomi, sosial dan budaya di kawasan. AIPA sebagai representasi parlemen, dalam hal ini harus mengambil langkah yang seirama. Bagaimanapun, membangun sebuah entitas politik dalam bentuk sebuah parlemen regional yang merupakan bagian dari komunitas di kawasan, bukan hal yang mudah. Begitu kompleks masalah yang dihadapi AIPA selama ini sebagai sebuah institusi.

Tulisan ini menganalisis masalah-masalah krusial, yang dihadapi AIPA selama ini, termasuk masa depan AIPA dalam mentransformasikan dirinya menjadi

Parlemen ASEAN. Melalui proses analisis dan diskusi, tulisan ini juga merekomendasikan apa yang seharusnya dilakukan negara anggota AIPA untuk keberhasilan transformasi tersebut. Di samping itu sebaliknya, agar AIPA tidak mengalami kemunduran, stagnasi, ataupun kegagalan dalam mewujudkan apa yang dicita-citakan.

HETEROGENITAS SEBAGAI MASALAH MENDASAR

Secara mendasar, sejak awal pembentukan, kondisi AIPA jauh berbeda dengan Parlemen Eropa dalam tingkat heterogenitas yang dihadapi. Penduduk negara anggota AIPA begitu majemuk, baik dari segi etnik, bahasa, maupun agama. Dalam sebuah negara, Indonesia, misalnya, terdapat begitu banyak kelompok etnik dan sub-etniknya, yang juga hidup dengan bahasa lokal dan kebudayaannya masing-masing. Berbeda dengan kondisi di Parlemen Eropa, yang dalam setiap negara paling tidak terdapat 1 atau tidak lebih dari 4 kelompok etnik asli sehingga juga tidak terdapat banyak bahasa yang digunakan penduduknya dalam sebuah negara ataupun antar-negara. Secara demikian, pembentukan negara bangsa (*nation state*) anggota Parlemen Eropa dan pembentukan Parlemen Eropa itu sendiri, tidak sesulit pembentukan negara bangsa di negara anggota AIPA, mengingat tidak sulit untuk mencari bahasa komunikasi (*lingua franca*) yang bisa digunakan dalam kegiatan organisasi regional mereka.

Anggota Parlemen Eropa bisa dipersatukan oleh bahasa Inggris dan Latin karena mandala Eropa pernah dikuasai

Romawi. Sementara, AIPA belum bisa menerima kehadiran bahasa Melayu sebagai *lingua franca*, sebab pengaruh bahasa ini tidak mencakup seluruh wilayah Asia Tenggara. Di samping itu, penyebaran agama yang homogen yang terjadi di Eropa juga tidak dihadapi di Asia Tenggara. Secara realistis, agama Kristen telah mempertemukan anggota Parlemen Eropa dalam bahasa dan budaya, sedangkan di AIPA, di luar agama Hindu dan Budha yang terlebih dulu ada, masih ada agama Kristen dan Islam yang masuk, kemudian dibawa pemerintah kolonial Barat ke masing-masing negara, di samping juga para pedagang Gujarat dan Arab. Untuk menjadikan bahasa Inggris ataupun Arab sebagai *lingua franca* juga tidak berartilepas dari masalah. Sebab, selain penggunaannya masih terbatas, masyarakatnya pun belum menerima pendidikan modern (Barat) secara merata, atau seluruhnya memiliki mayoritas berpenduduk agama Islam.

Heterogenitas yang tinggi tidak hanya berimplikasi pada repotnya menyatukan anggota AIPA, namun juga lemahnya masing-masing negara anggota dalam menyelesaikan agenda domestik. Padahal, tidak mungkin suatu negara dapat menyepakati sebuah keputusan internasional, jika semua unsur dalam negerinya belum memiliki persamaan persepsi dan kepentingan. Akibatnya, banyak energi masing-masing anggota, terutama negara besar seperti Indonesia, telah habis tersita untuk menyelesaikan berbagai masalah domestiknya, sebelum dapat bersama menyelesaikan agenda kawasan yang menjadi kepentingan AIPA. Atau sebaliknya, agenda AIPA banyak tersita untuk

menyelesaikan urusan domestik negara anggotanya, misalnya konflik agama dan separatisme. Di samping itu kepentingan kawasan tidak memperoleh perhatian yang maksimal atau tertunda realisasinya.

Heterogenitas kultur juga berdampak pada sulitnya membuat keputusan yang *zakelijk* dan mengikat dalam setiap aktivitas AIPA di masa lalu. Kultur Hinduisme, Budhisme, dan Islam yang mengakar kuat di kawasan Asia Tenggara memiliki pengaruh atas disepakati musyawarah mu-fakat, konsensus, dan fleksibilitas sebagai metode dalam pengambilan keputusan (Rueland, 2007). Hal ini membuat absennya akuntabilitas dan sanksi terhadap negara anggota, yang di kemudian hari ternyata tidak mematuhi keputusan yang telah dihasilkan secara mengikat. Situasi yang berbeda tampak di Parlemen Eropa, yang selalu jelas keputusannya, dan mengikat, karena selalu dilakukan melalui cara pemungutan suara (*voting*).

SARAT MASALAH DOMESTIK

Perkembangan Parlemen Eropa didukung oleh semakin kondusifnya situasi keamanan di Eropa, setelah berakhirnya era Perang Dingin. Ini merupakan situasi berbeda yang dihadapi AIPA, mengingat situasi kawasan Asia Tenggara pasca Perang Dingin, terutama pasca serangan terorisme atas WTC di Amerika Serikat pada 9 September 2001, kian memburuk. Di Eropa, berbagai perbedaan warisan masa lalu yang menjadi sumber konflik semakin teratasi dan melenyap. Sebaliknya, di Asia Tenggara, masalah-masalah warisan kolonialisme bermunculan dan

berdampak pada stabilitas dalam negara dan antar-negara.

Di Indonesia, sebagai contoh, resolusi konflik di Timor-Timur secara komprehensif melalui referendum pada tahun 1999 masih menimbulkan residu konflik sesudah itu, yang membutuhkan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM. Di Aceh, walaupun pemerintahan otonom yang dipimpin mantan pihak yang bertikai telah terbentuk, tetap rawan dari gangguan mereka yang belum puas dengan keadaan, termasuk terhadap penyelesaian atas kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu. Demikian pula, konflik primordial di Poso dan Ambon, serta konflik separatisme di Papua, belum bisa dikatakan telah selesai tuntas, karena sewaktu-waktu masih bisa muncul kembali.

Di Filipina, konflik di Mindano, wilayah yang berpenduduk Muslim, yang semula telah dapat diselesaikan secara politik dengan opsi otonomi khusus, bergejolak kembali. Kehadiran aktor non-negara (*non-state actors*) Jemaah Islamiyah (JI) dengan agenda serangan terorisme mereka, telah membuat Asia Tenggara menjadi kawasan panas (*hot spots*), melalui penyebaran aksi-aksi terorisme di beberapa negara anggota AIPA yang menjadi basis operasi JI, hingga ke Thailand Selatan dan Kamboja. Di Thailand sendiri, konflik yang melibatkan komunitas Pathani, di samping mengganggu pemerintah Thailand, juga mengganggu hubungannya dengan pemerintah Malaysia dan Indonesia akibat mobilitas anggota JI yang sangat tinggi di kawasan. Belakangan peran aktor non-negara telah menimbulkan silang pendapat antara pemerintah Singapura

dan anggota parlemen Malaysia, karena anggota parlemen itu tidak dapat menerima pernyataan pemerintah Singapura yang mengungkapkan keterlibatan banyak aktifitas teroris asal Malaysia.

Warisan kolonialisme yang belum selesai juga telah mengakibatkan sulitnya penyelesaian masalah perbatasan antar-negara anggota AIPA. Antara Indonesia-Malaysia, misalnya, setelah selesai masalah Sipadan-Ligitan, masalah baru muncul dan berpotensi mengganggu hubungan bilateral, misalnya, soal kepemilikan Pulau Ambalat. Ini belum termasuk persoalan garis perbatasan darat di sepanjang Pulau Kalimantan. Demikian pula, Indonesia menghadapi masalah perbatasan dengan Singapura dalam soal garis perbatasan laut di sekitar Riau Kepulauan, dan dengan Filipina dalam status pulau-pulau di utara Sulawesi, yang secara sepihak telah diklaim dalam konstitusi Filipina sebagai miliknya. Kolonialisme, selain meninggalkan warisan konflik domestik, yakni, konflik etnik dan agama dalam negara anggota AIPA, juga sangat rawan menimbulkan sengketa antar-negara, yaitu sengketa perbatasan.

Belum tuntasnya masalah perbatasan antara beberapa negara anggota AIPA merupakan bom waktu yang setiap saat dapat muncul, yang dapat mengganggu upaya AIPA dalam transformasinya menjadi Parlemen ASEAN. Ketidaksepakatan atau *dispute* yang muncul dalam masalah perbatasan akan menghalangi AIPA dalam mengambil keputusan atau menciptakan kesepakatan di masa depan, apalagi jika mekanisme resolusi konflik dalam ASEAN, seperti *ASEAN Regional Forum* (ARF),

tidak berjalan dengan efektif. Masalah akan bertambah berat dihadapi AIPA, jika masing-masing negara anggota yang memiliki sengketa perbatasan bertindak egois, lebih menonjolkan kepentingannya sendiri daripada kepentingan regional yang lebih luas.

Kasus Ambalat sempat berkembang ke arah yang mengkhawatirkan, karena telah membuat kekuatan angkatan laut kedua negara saling berhadapan dalam jarak dekat, dan siap bertempur. Dalam AIPA, hal ini merupakan perkembangan yang tidak diperkirakan dapat terjadi karena negara anggota yang terlibat dalam konflik, selama ini selalu berusaha menyimpan masalah yang ada dan tidak berupaya menyelesaikannya secara tuntas, terutama melalui forum ASEAN, ARF, dan AIPA. Hal tersebut juga bisa terjadi akibat masih lemahnya mekanisme resolusi konflik dalam ASEAN, sehingga selalu saja penyelesaian konflik perbatasan antar-negara anggotanya diserahkan pada mediasi pihak asing, yang hasilnya belum tentu memuaskan semua pihak yang bersengketa.

Seiring dengan meningkatnya permasalahan dunia di masa depan, seperti pemanasan global (*global warming*), masalah perbatasan yang belum selesai di antara negara anggota AIPA akan berkembang ke arah konflik yang serius. Hal ini tentu akan menyita perhatian AIPA yang lebih besar untuk mengatasinya, dan sekaligus akan menghambat laju perkembangan asosiasi regional itu dalam transformasinya menuju Parlemen ASEAN. Sementara, ancaman terorisme di kawasan belum mereda dan juga akan menjadi pekerjaan berat AIPA untuk mengatasinya selama ketidakadilan

sistem politik, ekonomi, dan sosial global terus berlangsung.

Di pihak lain, masalah kebakaran hutan dan degradasi lingkungan yang terjadi di Indonesia akan memberikan dampak transnasional, yang akan membuat beban AIPA semakin berat untuk mengatasinya. Demikian pula dengan merebaknya pandemi flu burung (*avian flu*) dan lain-lain, akan memberikan pekerjaan tambahan bagi perhimpunan parlemen di kawasan Asia Tenggara itu untuk menyelesaikannya. Sementara, bencana alam di masa depan, seperti gempa bumi dan tsunami, mengingat kawasan Asia Tenggara terletak dalam lintasan *ring of fire*, akan terus berlangsung dan mengganggu agenda AIPA dalam melakukan transformasinya dari sebuah asosiasi menuju parlemen regional yang solid.

Indonesia sendiri sebagai negara anggota AIPA terbesar berpotensi mengalami *complex emergency* akibat transisi demokratis yang belum selesai, karena heterogenitas yang tinggi dalam masyarakatnya. Konflik-konflik komunal dan primordial yang berlatar belakang etnik dan agama (konflik horizontal), serta konflik vertikal dalam bentuk separatisme acap kali muncul, walaupun dalam skala kecil. Sementara, secara spesifik, dalam kegiatan AIPA, keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai konsekuensi reformasi politik dan amandemen konstitusi di Indonesia, turut menimbulkan permasalahan. Sebab, status DPD sebagai kamar lain dari parlemen (*another chamber outside DPR*) masih diperdebatkan.

Disamping itu, Thailand, yang termasuk negara pendiri ASEAN dan perintis

AIPO, dengan peran Profesor Prasop yang sangat dikenal di masa lalu sebagai "*Mister AIPO*", tidak lepas dari permasalahan. Krisis politik dalam negeri dan pengambilalihan kekuasaan oleh militer dari Presiden Thaksin Sinawatra telah mengakibatkan *vakuum*-nya perwakilan Thailand dalam AIPA. Tentu saja, sistem dan perkembangan politik yang anti-demokrasi di negara anggotanya akan menjadi batu sandungan bagi langkah maju AIPA. Dengan kata lain, stabilitas politik domestik akan mempengaruhi stabilitas politik regional, termasuk soliditas AIPA.

Secara simultan, sistem politik, ekonomi, dan sosial masing-masing negara anggotanya yang masih rapuh dan rawan terhadap hantaman krisis global, dapat membuat AIPA mengalami stagnasi di masa depan. Bukan saja sistem pemerintahan, tetapi juga sistem politik yang berbeda, atau kesenjangan perkembangan demokratisasi di setiap negara anggotanya, dan tekanan dari luar kawasan untuk demokratisasi dan terhadap pelanggaran HAM, dapat membuat AIPA mengalami friksi atau terpecah-belah. Kasus Myanmar dan penahanan Aung San Suu Kyi, yang telah menghasilkan respons yang berbeda dari anggota AIPA adalah bukti kuat untuk itu. Respons yang bersikap keras dari Malaysia, Filipina, dan Singapura sempat mengarah pada wacana pemberian sanksi pada Myanmar, sekalipun mekanisme semacam itu belum pernah diatur dalam ASEAN dan juga AIPA. Prinsip *non-intervention* dan *constructive engagement* pun kini dipertanyakan eksistensinya.

Tentu saja semua masalah domestik di atas tidak hanya menyulitkan trans-

formasinya AIPA di masa depan, namun juga dalam menyusun persamaan persepsi dan kepentingan menghadapi negara non-anggota atau kawasan lain. Di Parlemen Eropa, negara anggotanya tidak dihadapi oleh masalah-masalah domestik semacam itu. Masing-masing negara telah dapat mengatasi pekerjaan rumahnya. Mereka telah berangkat dari titik *start* yang sama ketika membentuk organisasi parlemen regional. Selain itu, telah terdapat mekanisme penyelesaian konflik yang efektif antar-anggotanya, sehingga mereka dapat berkonsentrasi sepenuhnya dalam membuat agenda masa depan bersama.

STATE SOVEREIGNTY SEBAGAI KENDALA

Masalah *state sovereignty* (kedaulatan nasional) yang menghambat perkembangan ASEAN maupun AIPA, tidak hanya terkait dengan persoalan batas wilayah, tetapi juga masih beratnya negara anggota untuk dapat menerima pemberlakuan atas asas supranasional dalam pengambilan keputusan di organisasi regional tersebut. Berbeda dengan perkembangan di Parlemen Eropa, yang menunjukkan kemudahan perbedaannya identitas antara negara anggotanya, atau semakin solidnya integrasi, dalam AIPA perbedaan identitas nasional semakin menguat dan menyulitkan proses integrasi. Secara realistis, globalisasi telah memberikan implikasi yang berbeda antara Eropa dan Asia Tenggara atau antara Parlemen Eropa dengan AIPA.

Padahal, untuk dapat terciptanya sebuah parlemen regional yang kuat, setiap

negara anggota harus bersedia menanggalkan sebagian kedaulatan nasionalnya dan menukarkannya dengan kedaulatan bersama atau supranasional. Dengan demikian, akan mudah bagi AIPA untuk mengambil keputusan kolektif secara efektif. Tidak seperti selama ini, setiap keputusan dalam resolusi yang dihasilkan diserahkan atau tergantung pada kepada masing-masing negara anggotanya untuk menjalankannya, tanpa kewajiban untuk menaatinya dan sanksi yang diberikan, jika terjadi pelanggaran.

Beratnya untuk menanggalkan sebagian kedaulatan nasional telah menyebabkan AIPA atau AIPO sebelumnya, jalan di tempat sehingga sulit mencapai kemajuan yang signifikan. Setelah beberapa dasawarsa berjalan dan mengeluarkan biaya yang besar untuk segala kegiatan sidangnya, kemajuan yang bisa dicapai sampai saat ini hanya baru sebatas merubah nama AIPO menjadi AIPA. Mengganti huruf akronim akhir "O" menjadi "A", atau menukar identitas "Organization" menjadi "Assembly". Padahal jika setiap negara anggota bersedia berkorban dengan menerima asas supranasional, maka kemajuan pesat akan dicapai, dan eksistensi sebuah parlemen regional dapat segera terwujud. Malah dengan mekanisme supranasional, demokratisasi dan penghormatan atas HAM diharapkan dapat mendorong Myanmar, Vietnam, Laos, Brunei, Singapura, dan juga Thailand, yang belakangan ini mengalami perkembangan demokrasi yang anti klimaks.

Sebaliknya, jika tergantung pada kehendak setiap negara anggotanya, tidak ada jaminan bahwa sebuah parlemen

regional ASEAN (*The ASEAN Parliament*) akan terwujud pada tahun 2020. Apalagi ketika targetnya kemudian dimajukan menjadi 2015, sejalan dengan pencapaian target terwujudnya ASEAN sebagai entitas ekonomi, sosial, dan politik. Dengan kata lain, penerimaan asas supranasional akan mendorong demokratisasi dari luar (*democratization from outside*) terhadap negara anggota yang masih tertinggal dalam perkembangan politik nasionalnya. Jika disertai dengan kewajiban menjalankan keputusan dan pemberian sanksi, asas supranasional akan bekerja secara efektif menyelesaikan PR (pekerjaan rumah) politik negara anggota. Dengan tingkat demokratisasi yang relatif sama, akan dapat dilakukan pemilu di kawasan untuk memilih anggota dan membentuk Parlemen ASEAN yang dicita-citakan.

Walaupun ada kata baru "*Assembly*", nama baru AIPA apabila dianalisis masih terkait dengan LSM (NGO), sebab ia masih berupa perhimpunan parlemen (*Association*), dan bukan sebuah entitas parlemen regional yang keseluruhan anggotanya dipilih melalui pemilu yang sama di kawasan. Karena itu, kehadiran nama baru tidak memecahkan masalah, bahkan hanya akan memperpanjang masa transisi asosiasi parlemen itu ke arah pembentukan sebuah parlemen regional. Jika keinginan dan komitmen untuk membentuk Parlemen ASEAN sudah kuat, sikap yang fleksibel dan cara pengambilan keputusan dengan konsensus, sebagaimana yang dipraktikkan selama ini, sudah harus ditinggalkan. Ini adalah kultur lama yang tidak kondusif, yang harus diganti dengan kultur baru, yang mendukung terbentuknya sebuah

organisasi modern yang efektif di tingkat parlemen dengan akuntabilitas dan kinerja yang tinggi. Sikap sungkan dan tidak tegas dalam AIPA, sudah harus dihilangkan agar organisasi bisa berjalan dengan baik sehingga dapat mencapai kemajuan yang signifikan.

Sementara itu, sikap fleksibel dan konsensus telah menghasilkan ketidakjelasan dan tanggung jawab yang maksimal bagi anggota AIPA dalam menyelesaikan masalah-masalah domestik secara bersama-sama sehingga perkembangannya semakin jauh dari yang diharapkan. Demikian pula, prospek transformasi AIPA ke arah Parlemen ASEAN terus menggantung dan tidak jelas arahnya. Padahal, sebuah organisasi modern memerlukan suatu keputusan yang mengikat (*binding*) dan *legal personality* sehingga berfungsi secara efektif dan memiliki otoritas serta memiliki kewibawaan yang sama dan diakui di fora internasional. Pengambilan keputusan dengan mekanisme pemungutan suara (*voting*) harus diintroduksi dalam berbagai kegiatan AIPA, termasuk untuk menentukan anggaran dasar baru yang akan menegaskan transformasi AIPA sebagai sebuah parlemen regional dan bukan sebagai asosiasi antar-parlemen negara anggota ASEAN.

Dukungan penyusunan Piagam ASEAN (*The ASEAN Charter*) yang tengah dilakukan ASEAN dan sebagai dasar pembentukan *ASEAN Community*, oleh AIPA menjadi penting, di samping AIPA juga menegaskan dalam anggaran dasarnya harus mendukung komitmen pada demokrasi dan hak asasi manusia (HAM). Kewajiban dan memberikan sanksi bagi

negara anggota yang tidak menuruti aturan dan kesepakatan bersama para "wakil rakyat sekawasan Asia Tenggara" juga perlu dipertegas. Oleh karena itu, amandemen terhadap anggaran dasar AIPA menjadi mendesak untuk dilakukan.

Jika pembentukan sebuah parlemen regional sudah dapat disepakati dengan suara mayoritas melalui proses *voting*, proses demokratisasi di setiap negara anggota harus segera dilaksanakan, agar sebuah pemilu regional dapat dipersiapkan. Jika gagal disepakati, ini artinya, tidak ada kemajuan yang signifikan atau tidak ada keinginan lebih jauh dari AIPA untuk segera membentuk parlemen regional semacam Parlemen Eropa. Dengan kata lain, sulit bagi AIPA untuk melakukan transformasi menjadi *The ASEAN Parliament* jika demokratisasi tidak menjadi keharusan, khususnya di negara anggota dengan pemerintahan otoriter, tanpa parlemen, tanpa pemilu dan sistem partai tunggal.

Sebaliknya, jika ada kewajiban dan sanksi dan demokratisasi menjadi keharusan bagi tiap negara anggota, maka bagi setiap anggota yang tidak menjalankan dapat dikenakan sanksi, mulai dari yang ringan hingga yang berat. Sanksi itu bisa berupa pengucilan atau harus menarik diri dari keanggotaan. Produk-produk legislasi parlemen regional ini akan dapat diimplementasikan secara efektif oleh setiap *member countries* sebagai konsekuensi dari sebuah institusi modern. Apalagi jika ia ingin dapat berjalan secara efektif dan berkembang secara signifikan.

Dengan demikian, jika terdapat perkembangan yang kontraproduktif di negara anggotanya, organisasi parlemen

regional itu dapat mengambil tindakan untuk mengoreksi demi efektifitas organisasi. Jangan seperti sekarang di mana AIPA tidak bisa mengambil tindakan terhadap Thailand, ketika terjadi perkembangan politik yang anti-demokrasi, melalui sebuah kudeta militer atas pemerintahan Thaksin Sinawatra. Keanggotaan Thailand dalam AIPA juga tidak digugat dan AIPA memberi dorongan perubahan ke arah yang konstruktif. Namun demikian, tanpa ancaman sanksi atau hukuman dari AIPA sulit mengharapkan bahwa perubahan akan terjadi dengan sendirinya di negeri itu.

ORGANISASI DAN SISTEM PENDUKUNG

Setelah diidentifikasi, berbagai permasalahan fundamental AIPA di atas perlu dipikirkan suprastruktur lainnya, seperti kegiatan sidang (*General Assembly*) yang tidak lagi dilakukan secara periodik setahun sekali. Demikian juga kegiatan parlemen secara rutin atau *day to day* seperti yang dilakukan di Parlemen Eropa, AIPA juga dapat melakukan kegiatan itu. Karena parlemen sebagai pengawas pemerintah dengan *oversight function*-nya maka secara analogis tidak boleh tidur, mengingat pemerintahan berjalan terus sepanjang waktu.

Voting juga harus menjadi ciri khas parlemen regional ini dalam pengambilan keputusan sehingga tidak lagi lambat bertindak, apalagi dalam situasi darurat (*emergency*). Persyaratan suprastruktural seperti ini akan menciptakan *good organization governance*, terutama untuk menumbuhkan akuntabilitas anggotanya.

Sementara itu, jika AIPA kegiatannya ingin teruseksis maka setiap anggota harus memiliki kewajiban tanggung jawab yang sama, tidak hanya dalam menuntut hak yang sama, termasuk dalam memberikan kontribusi pembiayaan organisasi dan kegiatannya.

Di samping itu, setiap anggota menanggung kewajiban masing-masing dalam pembayaran kontribusi tahunan dan pembiayaan kegiatan reguler yang telah diagendakan oleh organisasi parlemen regional ini. Suatu negara tidak boleh lagi menunggu dibiayai atau disubsidi oleh negara lainnya, mengingat semua anggota memiliki hak suara yang sama. Ketua Parlemen tidak lagi menduduki jabatan secara otomatis dengan bergilir, melainkan dipilih dengan suara mayoritas yang tidak merangkap jabatan Ketua atau Presiden parlemen nasional. Dengan masa jabatan permanen selama masih sah sebagai anggota parlemen maka ia dapat bekerja secara penuh.

Selanjutnya, untuk sebuah parlemen regional yang permanen, dibutuhkan sebuah kantor tetap atau markas besar (*Headquarters*) yang permanen. Lokasinya sebaiknya berdekatan dengan Sekretariat ASEAN, yaitu di negara yang sama demi memudahkan kerja sama dan kordinasi yang intensif. Dalam hal ini AIPA harus mengambil pelajaran dari sulitnya kerja sama dan koordinasi antara PBB dan IPU selama ini, akibat letak markas besar dua organisasi terpenting tingkat dunia itu, tidak hanya di satu negara, tetapi juga dua benua yang berbeda.

Sementara itu, Markas Besarnya tidak harus didukung oleh organisasi dengan

birokrasi yang besar. Birokrasinya justru harus ramping dan efisien, namun dapat bekerja secara efektif. Para staf pendukungnya harus berpendidikan yang *excellent*, dan dapat bekerja dengan cakap (*capable*) dan profesional, mengingat pekerjaan parlemen di tingkat regional lebih berat dibandingkan dengan parlemen nasional. Sumber daya manusia sekretariatnya juga harus memiliki kemampuan komunikasi dan diplomasi internasional yang baik dengan kemampuan berbahasa asing yang baik. Para stafnya juga harus mempunyai kecakapan ekstra, yakni memiliki kemampuan *multilingual*. Untuk itu sistem rekrutmennya harus dilakukan dengan metode kompetisi terbuka menurut standar internasional, dengan promosi karir yang berdasarkan *merit system*.

Jabatan Sekretaris Jenderal (Sekjen) menjadi strategis sekali dan mendapat prioritas untuk diperhatikan sejak dari perekrutannya. Untuk itu, perekrutan Sekjen dilakukan melalui proses terbuka dan kompetitif oleh seluruh negara anggota. Setiap negara mempunyai peluang yang sama bagi anggotanya untuk mengajukan kandidat sebagai Sekjen.

Jabatan Sekjen harus permanen, dan posisinya harus independen terhadap semua negara anggota. Ia tidak lagi dirotasi dan merangkap jabatan Sekjen parlemen nasional atau Ketua Parlemen. Dengan demikian, ia dapat berkonsentrasi sepenuhnya pada pekerjaan dan tanggung jawabnya menjalankan roda organisasi dalam memfasilitasi seluruh kegiatan para anggota parlemen regional tersebut. Karena posisi dan perannya yang sangat strategis dan terpenting di antara staf pen-

dukung lainnya, maka kandidat Sekjen harus memiliki pendidikan dan pengalaman yang jauh lebih baik, terutama dalam kemampuan administratif, manajemen organisasi, komunikasi, dan diplomasi internasional.

Seorang Sekjen harus diberi kewenangan atau otoritas untuk dapat bekerja secara aktif sehingga tidak perlu menghabiskan waktu menunggu perintah dari Ketua Parlemen atau dari negara anggota lainnya. Kemampuan *multilingual* menjadi preferensi bagi seorang kandidat Sekjen, mengingat latar belakang bahasa anggota parlemen dan mitra kerjanya di kawasan-kawasan lain yang beragam. Ia juga mutlak harus memiliki basis pengetahuan masalah-masalah keparlemenan yang luas. Yang lebih penting lagi, dengan adanya tuntutan pemberian otoritas yang tinggi bagi seorang Sekjen dalam menjalankan tugasnya, maka persyaratan kemampuan yang harus dimilikinya juga tinggi.

Sebagai bagian dari menyiapkan sistem pendukung (*supporting system*) yang baik, markas besar Sekretariat Jenderal (Setjen) harus membangun jaringan komunikasi yang baik dan canggih, baik dengan negara anggota, maupun dengan organisasi regional dan internasional sejenis, seperti Parlemen Eropa, Parlemen OKI, dan IPU, ataupun organisasi regional dan internasional yang berbeda, seperti Uni Eropa, APEC, WTO, atau PBB dengan berbagai organisasi subordinasinya. Kemampuan Setjen parlemen regional ini harus dapat melebihi kemampuan Setjen ASEAN, karena peran parlemen regional ini yang harus dapat menjalankan dengan baik *oversight function*-nya terhadap

ASEAN. Sementara diketahui, Setjen ASEAN yang markas besar dan stafnya jauh lebih besar dari pada Setjen AIPA, dengan latar belakang pendidikan SDM-nya yang sudah internasional dan kemampuan kerjanya sudah seperti sekarang ini saja, masih belum memadai.

Secara rutin markas besar Setjen harus menyiapkan laporan aktifitas parlemen regional yang komprehensif dan selalu di-up-date, serta mudah diakses baik oleh publik di kawasan Asia Tenggara maupun kawasan lainnya. Sistem basis data (*database*)-nya harus baik dan terbaru, serta diakui kredibilitasnya. Jika sebuah sistem pendukung untuk mengaplikasikan *good organization governance* dapat diciptakan maka kehadiran sebuah parlemen regional di kawasan Asia Tenggara (*The ASEAN Parliament*) mempunyai prospek yang baik.

PENUTUP

KTT ASEAN ke-12 di Filipina, 13 Januari 2007 telah menghasilkan Deklarasi Cebu, yang menetapkan percepatan realisasi *ASEAN Community* dari tahun 2020 menjadi tahun 2015. Adanya akselerasi tersebut, hanya tersisa waktu 8 tahun lagi, AIPA dapat mentransformasikan dirinya menjadi Parlemen ASEAN. Jika tidak, maka AIPA tidak dapat menjadi bagian dari *ASEAN Community* yang telah dicita-citakan.

Jalan keluar untuk semua ini adalah, negara-negara anggota AIPA harus memiliki keniscayaan pada demokrasi. Mereka tidak boleh ragu, apalagi menilai bahwa demokrasi adalah sumber masalah baru, yang akan menciptakan disintegrasi dan

instabilitas di tingkat domestik dan kawasan. Mereka justru harus berpandangan sebaliknya, bahwa sikap anti-demokrasi merupakan kendala bagi terwujudnya dunia yang aman, stabil, makmur, dan adil (Sen, 1999). Demokrasi jangan lagi ditakuti, dan tidak perlu dikhawatirkan sebagai komoditas impor hasil tekanan negara maju di luar kawasan dengan politik globalisasi mereka.

Juga harus disadari, integrasi ekonomi yang telah dicanangkan oleh negara-negara anggota ASEAN, tanpa diikuti dengan integrasi politik, akan sulit dan tidak jelas masa depannya, karena ASEAN belum memiliki institusi pengawal atau pengawas (*watchdog*) untuk mengoreksi dan meluruskan jalan, dan sekaligus melindungi integrasi ekonomi tersebut. Dalam hal ini, Badan pengawas memegang mandat konstituen seluruh rakyat di kawasan.

Konsekuensinya, negara-negara anggota AIPA tidak boleh berpikir mundur atau kembali memilih bersikap *stagnant* seperti sepanjang periode 1993-2003, dengan terus mempertahankan AIPA dalam kondisi *status-quo*. Padahal, ketika nama baru pengganti AIPO dipilih dan disepakati AIPA, sebagai jalan tengah (*middle way*) yang moderat menuju transisi, dengan asumsi untuk sementara waktu saja dan terhindar dari kritik yang merendahkan eksistensinya selama ini, yang menganggapnya seperti LSM (NGO). Akronim nama barunya itu mempunyai kependekan paling sedikit dari dua organisasi internasional yang sama, yaitu *Australian and International Pilots Association* dan juga *ASEAN Intellectual Property Association* ini

(AIPA). Padahal, begitu banyak sudah biaya dikeluarkan dan tenaga tersita untuk berbagai kegiatan sidang untuk melakukan perubahan nama transisional tersebut.

Harapannya ini tidak makin melemahkan semangat Jose de Venecia untuk mewujudkan impiannya tentang Parlemen ASEAN di masa depan. Akan tetapi justru kian memberi semangat munculnya tokoh-tokoh baru AIPA yang memiliki kecakapan yang sama memasuki usia AIPA yang ke-30. Harapan bagi sekitar 557 juta rakyat di Asia Tenggara dalam membangun masa depan yang lebih baik di kawasan ini juga terletak di AIPA, apakah mampu memenuhi tantangan tersebut atau tetap jalan di tempat sehingga rakyatnya makin tertinggal. Sementara, di kawasan Eropa perkembangan masyarakatnya makin konstruktif dan terintegrasi, baik melalui pemerintahnya maupun parlemennya.

KEPUSTAKAAN

- Acharya, Amitav. 1998. Culture, "Security, Multilateralism: The 'ASEAN Way' and Regional Order". *Contemporary Security Policy*, No. 1.
- _____. 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matters? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, Vol. 58, Spring.
- Checkel, Jeffrey T. 1999. "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe", *International Studies Quarterly*, Vol. 42.
- Dosch, Joern. 2007. *Southeast Asian Regionalism: Promoting or Impairing Democracy?* Leeds: University of Leeds.
- Guido Eilenberger, Manfred Mols, Juergen Rueland (Eds.), 1996. *Kooperation, Regionalismus, und Integration im asiatisch-pazifischen Raum*, Hamburg: IFA.
- Hoon, C.Y. 2004. "Revisiting the 'Asian Values' Argument Used by Asian Political Leaders and Its Validity", *The Indonesian Quarterly*, Vol. 32, No. 2, 2nd Quarter, CSIS.
- Reports of AIPO General Assembly in Phnompenh*, Kampuchea, 2004.
- Reports of AIPO General Assembly in Cebu*, the Philippines, 2006.
- Reports of Bali's AIPO Ad-Hoc Committee for the Transformation of AIPO into a More Effective and Closely Integrated Institution*, Indonesia 2006.
- Reports of Jakarta's AIPO Ad-Hoc Committee for the Transformation of AIPO into a More Effective and Closely Integrated Institution*, Indonesia 2006.
- Rueland, Juergen. 1995. "Ethnozentrismus, Nationalismus und Regionale Kooperation in Asien", in Brunhild Staiger (Eds.), *Nationalismus Undregionale Kooperation in Asien*. Hamburg: IFA.
- _____. 2006. "Der ASEAN Ways als Versuch kollektiver Identitätsfindung in Ost- und Suedostasien", in B. Rehbein, J. Rueland, and J. Schlehe (Eds.), *Identitaetpolitik und Interkulturalitaet in Asien: Ein multidisziplinaeres Mozaik*. Hamburg, Muenster.
- Rueland, Juergen and Anja Jetschke. 2007. *The ASEAN Way: Cultural Origins*

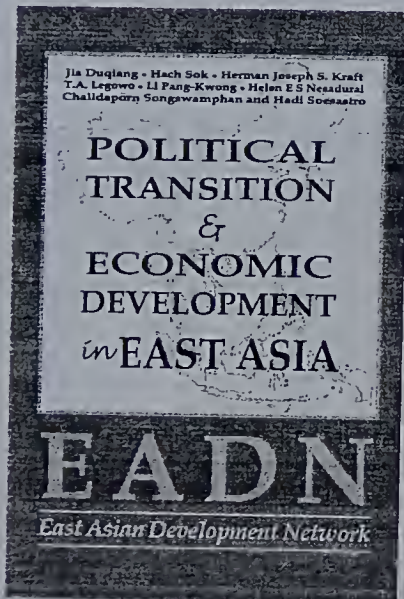
and Change. Freiburg: University of Freiburg.

Dimensions. Ontario: McMaster University.

Stubbs, Richard. 2007. *ASEAN In An Emerging System of Global Governance: Institutional and Ideational*

Twenty-Five Years AIPO, Jakarta: AIPO Secretariat, 2002.

POLITICAL TRANSITION AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN EAST ASIA



Published by: *Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.*

Political transition is taking place in East Asia. The process and progress of the changes among countries vary depending on the driving factors. Yet, all countries in the region will sooner or later have more open political systems. Political reform is required to support the functioning of the current evolving economic system.

The book aims to examine the dynamic processes of political transformation that is taking place in the region. It also attempts to see the underlying factors of those dynamics and what will help shape the process so that political changes will produce outcomes that increase the welfare of the people in the region as a whole.

Seven papers documented in this book represent the countries involved in the East Asian Development Network (EADN) Project: Cambodia; China; Indonesia; Hong Kong; Malaysia; Philippines; and Thailand.

The publication of this research project is aimed mainly to disseminate information necessary for those who are interested particularly in ASEAN studies.

Contributors: Hadi Soesastro; Chalidaporn Songsamphan; Hach Sok; Herman Joseph S. Kraft; T.A. Legowo; Helen E.S. Nesadurai; Li Pang-Kwong; Jia Duqiang.

2007. 1st Ed., 256 pp.; 23,5 cm, ISBN 978-979-1295-08-6, Rp 75.000,00

Additional charge 20% of the book price is required for delivery outside Jakarta

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik 2007: KTT ASEAN KE-13 dan KTT APEC KE-15

Faustinus Andrea

KTT ASEAN ke-13 yang berlangsung di Singapura 18-22 November 2007 menjadi momentum penting ketika ASEAN telah berusia 40 tahun. ASEAN makin dipandang sebagai organisasi regional yang sangat penting, tidak saja bagi negara anggotanya, tetapi juga negara-negara lain, yang selama ini telah menjalin kerja sama selama puluhan tahun memasuki empat dasawarsa. Sejak didirikan pada 8 Agustus 1967 Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara telah mengadakan 13 kali pertemuan puncak (KTT). KTT ASEAN ke-10 berlangsung di Vientiane, Laos tahun 2004. KTT ASEAN ke-11 di Kuala Lumpur, Malaysia 2005 dan KTT ASEAN ke-12 di Cebu, Filipina.

KTT ASEAN ke-1 di Bali tahun 1976 menghasilkan tiga dokumen penting, yaitu Deklarasi Kerukunan ASEAN, Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara (TAC), dan Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN. Ketiga deklarasi tersebut menjadi basis kerja sama penting ASEAN hingga sekarang. KTT

ASEAN ke-1 di Bali dianggap penting, karena selain menjadi titik-balik perkembangan ASEAN dan usaha nyata dari anggotanya, juga memperkuat landasan kerja sama di antara mereka. Sejak itu ASEAN telah mengadakan berbagai pertemuan tahunan baik secara formal atau informal para pemimpin ASEAN, pertemuan Para Menteri Luar Negeri, Menteri Ekonomi dan Menteri lainnya.

Di usia ke-40, dinamika ASEAN kian terintegrasi. Kian terintegrasinya ASEAN telah diperkuat dengan deklarasi Piagam ASEAN yang telah disetujui para kepala negara/pemerintahan ASEAN pada KTT ASEAN ke-11 di Kuala Lumpur, Desember 2005 dan disahkan di Singapura, November 2007. Piagam ASEAN setidaknya memperkuat status hukum ASEAN dan memperkuat pembangunan Komunitas ASEAN yang beridentitas hukum. Piagam ASEAN memuat prinsip-prinsip dasar yang mengarahkan gerak dan langkah ASEAN dalam mencapai Masyarakat ASEAN 2015, lima tahun lebih awal dari

rencana semula, dengan tiga pilar utama, yaitu Masyarakat Keamanan, Masyarakat Ekonomi dan Masyarakat Sosial Budaya (*Bali Concord II* 2003).

Perjalanan ASEAN dari KTT ke KTT telah menghasilkan begitu banyak manfaat tidak saja bagi kawasan, tetapi juga bagi negara mitra dialog. 40 tahun silam Asia Tenggara adalah kawasan yang sarat konflik dan secara ekonomi relatif tertinggal. Hal ini bukan suatu kebetulan bila selama 40 tahun tidak terjadi konflik bersenjata di antara anggota ASEAN. Sebaliknya, bukan kebetulan pula bila kemudian Asia Tenggara menikmati perdamaian relatif, dan karena itu dapat menitikberatkan pada pembangunan ekonomi. Kini penduduk ASEAN lebih dari 570 juta dan 1,1 triliun produk domestik bruto (PDB).

Dengan memperkuat komitmen ASEAN untuk mempercepat integrasi kawasan Asia Tenggara dan mengupayakan penyesuaian-penyesuaian terhadap perkembangan akhir-akhir ini, strategi yang perlu dilakukan ASEAN adalah mengupayakan peningkatan efektivitas peran dalam penanggulangan masalah sosial dan pembangunan masa depan.

Mengakomodasi di antara anggotanya untuk meningkatkan kerja sama menjadi pilihan yang tepat. Adanya perbedaan tingkat pertumbuhan ekonomi dan tingkat kesejahteraan sosial negara-negara ASEAN tidak perlu menjadi hambatan, akan tetapi justru makin memperkuat kerja sama di antara anggotanya. Pembentukan komunitas ekonomi ASEAN (AEC) yang merupakan pilar kedua Komunitas ASEAN 2015 dapat menjadi sarana instrumental kerja sama. Terbentuknya pasar tunggal

dan basis produksi, di mana terdapat keterbukaan lalu lintas barang, jasa, investasi dan tenaga kerja terdidik serta lalu lintas modal yang lebih bebas, dapat dijadikan peluang kerja sama.

Dari apa yang telah dilakukan ASEAN selama 40 tahun, sekurang-kurangnya dapat dilihat arti penting dari organisasi itu. *Pertama*, hubungan damai dan peningkatan kesejahteraan dapat dikembangkan oleh para anggotanya, baik melalui usaha-usaha kolektif maupun secara sendiri-sendiri. Kemajuan yang telah dicapai ASEAN pada dasarnya telah membawa ASEAN ke dalam suatu masyarakat pluralistik yang berkeamanan (*pluralistic security community*). Prestasi ini terutama dikaitkan dengan kenyataan bahwa selama empat dasawarsa, eksistensi ASEAN telah mampu meredam munculnya konflik-konflik terbuka dan mencegah penggunaan kekerasan untuk menyelesaikan perbedaan dan sengketa-sengketa yang ada atau yang mungkin timbul antara para anggotanya melalui cara-cara damai. Ini merupakan perkembangan yang jauh berbeda dari pengalaman hubungan antar negara dalam kawasan, sebelum mereka bergabung ke dalam ASEAN.

Kedua, pada tingkat tertentu ASEAN mampu mengembangkan suatu identitas regional dalam hubungannya dengan negara-negara di luar ASEAN, khususnya yang berpengaruh di bidang politik, ekonomi dan keamanan regional. Dalam konteks hubungan dengan Amerika Serikat, Australia, China, Jepang, Rusia, Korea, India dan negara lainnya, ASEAN selalu mempromosikan gagasan untuk menjadikan Asia Tenggara sebagai ka-

wasan bebas, damai dan netral (ZOPFAN) 1971. Sementara itu, dalam menghadapi masalah-masalah politik, ekonomi dan keamanan internasional global, ASEAN mampu mengkoordinasikan posisi secara bersama-sama, seperti masalah konflik di Timur Tengah, isu nuklir Iran dan Korea Utara, isu terorisme serta isu-isu lainnya.

Pengembangan keamanan dalam arti luas juga diimplementasikan dalam zona bebas senjata nuklir Asia Tenggara (SEANWFZ) 1983, perjanjian persahabatan dan kerja sama (TAC) 1976 berdasarkan ketahanan nasional dan regional, serta melalui instrumen-instrumen lainnya, seperti Forum Regional ASEAN (ARF) 1994 dan Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) 2003. Dalam pada itu, komunitas keamanan ASEAN haruslah dijadikan sebagai mekanisme untuk memecahkan persoalan secara internal yang berpotensi mengganggu stabilitas dan keamanan kawasan melalui cara-cara damai. Termasuk isu-isu sensitif yang berpotensi menimbulkan masalah tanpa harus meninggalkan prinsip tidak mencampuri urusan negara lain. Kerja sama keamanan dapat berjalan secara paralel dengan kerja sama di bidang ekonomi dan sosial budaya sehingga dapat menjadi pijakan yang saling memperkuat. Secara demikian, entitas ASEAN sebagai organisasi regional setelah berjalan lebih dari empat dasawarsa tetap relevan dan dapat menjadi identitas kolektif yang solid pada masa mendatang (*Kompas*, 19 November 2007).

Salah satu keputusan penting Para Pemimpin Ekonomi APEC sebagaimana yang tercantum dalam Deklarasi Sydney adalah kesepakatan untuk mempercepat

upaya-upaya untuk mendorong integrasi ekonomi regional, termasuk mengeksplorasi gagasan *Free Trade Area in Asia Pacific* (FTAAP). FTAAP diharapkan dapat tercapai melalui upaya pengurangan lebih jauh tentang hambatan di bidang perdagangan dan investasi, perbaikan lingkungan bisnis, efisiensi ekonomi serta peningkatan integrasi di sejumlah sektor, khususnya transportasi, telekomunikasi, pertambangan dan energi.

Sementara itu, beberapa pencapaian APEC di tahun 2007 antara lain, laporan Pejabat Senior tentang penguatan integrasi ekonomi di kawasan, Trade Facilitation Action Plan II untuk menurunkan biaya transaksi sebesar 5 persen hingga tahun 2010, model *Code of Conduct for Business* dan *Code of Conduct Principles for the Public and Private Sectors*. Dalam pertemuan di Sydney 2007 juga disepakati penerapan *APEC General and Area Specific Transparency Standards*, penyelesaian fase kedua kajian *Enhancing Investment Liberalization and Facilitation in the Asia Pacific Region: Reducing Behind-the-Border Barriers to Investment*, prakarsa kerja sama HKI di bidang *Patent Acquisition Procedures* dan *Best Practices Paper on Inovative Techniques for IPR Border*, dukungan politik terhadap Putaran Doha (Doha Development Agenda). Di samping itu, pelaksanaan sejumlah prakarsa di bidang *human security*, Usaha Kecil dan Menengah (UKM), Sumber Daya Manusia (SDM), konservasi sumber kelautan dan perikanan serta peningkatan kapasitas melalui kerja sama ekonomi dan teknik (Ecotech).

Sejak ide pembentukan forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) diontarkan Australia 1989, forum APEC telah

mengambil langkah-langkah penting yang semakin konkret. Langkah itu diwujudkan melalui *Bogor Goals* 1994 dan Agenda Aksi Osaka 1995 untuk mewujudkan sistem perdagangan bebas dan terbuka pada 2010 bagi negara maju dan 2020 bagi negara berkembang, serta Program Kerja Konkret Manila 1996.

Langkah ini dinilai sebagai upaya membangkitkan optimisme kerja sama ekonomi di kawasan Asia Pasifik melalui prinsip *comprehensiveness* dan *flexibility* sebagai mekanisme tujuan jangka panjang APEC. Meski cukup sulit untuk merealisasikan program-program itu secara realistis dan konsisten, agar target waktu bagi pelaksanaan sistem perdagangan bebas terpenuhi, namun APEC tetap komitmen mewujudkan langkah tersebut di atas.

Dalam perkembangannya, gugatan kepada APEC selalu bermunculan, terutama menjelang pertemuan tingkat tinggi di Sydney, Australia 8-9 September 2007. Suara sumbang dan kritik tentang APEC berkaitan dengan APEC yang tidak efektif, kurang responsif terhadap situasi global, tentang relevansi APEC memajukan kesejahteraan, hingga topik APEC yang dianggap kian liar dari tahun ke tahun, terus muncul. Gugatan ini bukan hanya berkaitan dengan masalah globalisasi serta dampaknya terhadap negara berkembang saja, namun juga terkait efektifitas APEC sebagai kerja sama yang tidak mengikat atau *non binding*, didasari voluntarisme, serta dilaksanakan dengan pendekatan yang fleksibel.

Meski APEC telah menjawab terhadap gugatan tersebut dengan mencanangkan tinjauan paruh waktu dalam pencapaian

tujuan-tujuan Bogor atau yang dikenal *Midterm Stocktake towards the Bogor Goals*, namun masih banyak kalangan swasta kurang mendapatkan manfaat dari hal tersebut. Stocktake lebih cenderung menampilkan wajah terbaik APEC dengan situasi perekonomian saat ini ketimbang ke mana arah perekonomian menuju. Di samping itu, inisiatif APEC yang terkesan 'defensif' belum memuaskan banyak pihak. Pemenuhan komitmen APEC dalam meliberalisasi perdagangan dan investasi pada tahun 2020 dianggap masih sejauh pemikiran.

Sementara itu topik di luar fokus utama APEC, seperti isu nuklir, perang terhadap terorisme, isu gender, hak asasi manusia, *good governance* dan keamanan global, tentu makin menjauhkan dari tujuan APEC. Lebih-lebih isu pemanasan global yang diusulkan Australia untuk dijadikan topik utama, dikhawatirkan akan merunsamkan suasana forum. Upaya pertemuan Tingkat Menteri APEC (AMM) baru-baru ini, untuk meminta APEC kembali ke jalur utama tampak sulit dipenuhi. Pada akhirnya para pemimpin APEC-lah yang menetapkan topik utamanya, yang nota bene negara maju.

Namun demikian, pengaturan dan persyaratan bidang keamanan sebagai bagian dari tindakan pencegahan serangan terorisme yang dituangkan dalam deklarasi Los Cabos 2002 dengan prakarsa *Security Trade in the APEC Region* (STAR) mempunyai relevansi dengan mandat dan tujuan APEC. Sejauh STAR berkaitan dengan inisiatif pengamanan perpindahan barang dan manusia untuk menjamin stabilitas keamanan perdagangan tidak ada masalah.

Persoalan-persoalan tersebut merupakan salah satu hal yang muncul berkaitan dengan penyelenggaraan APEC sekarang ini sehingga membuat APEC berada di persimpangan jalan. Persimpangan APEC kini berada diantara isu-isu liberalisasi perdagangan dan isu-isu keamanan yang berjalan secara paralel. Belum tuntas mengatasi persoalan eksistensi APEC sebagai akibat dari perkembangan ekonomi global dewasa ini, APEC kini juga dihadapkan pada sistem ekonomi dan perdagangan dunia yang makin kompleks. Sejak Deklarasi Bogor dicetuskan, agenda perdagangan internasional dan investasi sekarang ini tidak lepas dari isu-isu seperti mobilitas bisnis, anti korupsi, transparansi, berbagai aspek hak milik intelektual dan perdagangan yang aman.

Sebagai akibat krisis multidimensi Asia pada tahun 1998, peran ASEAN dan Indonesia dalam APEC juga menjadi mundur. Ketidakmampuan APEC membantu anggota yang terkena bencana krisis, menyebabkan beberapa anggota dari Asia Timur berpaling dari APEC, sementara gagasan-gagasan kawasan perdagangan bebas bilateral dan regional semakin diminati, yang tentu merepotkan eksistensi tujuan APEC.

Meski demikian, keberhasilan pencapaian tujuan dan manfaat APEC pada akhirnya akan bergantung pada keberhasilan APEC itu sendiri dalam memainkan peran pengembangan ekonomi agar tidak berada di tengah persimpangan jalan menghadapi ekonomi global masa mendatang. Komitmen kuat APEC sangat diperlukan untuk menghindari duplikasi dengan forum yang telah ada, topik politik dan keamanan

hendaknya dibahas di ASEAN Regional Forum (ARF). Kemungkinan ekonomi maju memasukan kepentingan mereka ke dalam isu *human security* harus ditolak dan perlunya *streamlining* APEC dan pemberdayaan APEC *Secretariat* dan mempersempit fokus agenda APEC ke masalah ekonomi menjadi penting agar APEC tidak selalu berada dipersimpangan jalan.

Ringkasan peristiwa edisi ini menyajikan berita tentang KTT ASEAN ke-13 di Singapura dan KTT APEC ke-15 di Sydney, Australia.

I. KTT ASEAN KE-13

Pertemuan Puncak Para Kepala Negara ASEAN atau KTT ASEAN ke-13 berlangsung di Singapura tanggal 18-22 November 2007. Hadir dalam KTT antara lain Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Surayud Chulanont, PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, PM Singapura Lee Hsien Long, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Vietnam Nguyen Tan Dung, PM Laos Bousone Bouphavanh, PM Kamboja Hun Sen, PM Myanmar Thein Sein.

Dengan mengambil tema *One ASEAN at the Heart of Dynamic Asia* KTT mengusung tiga pilar utama kerja sama, yaitu Komunitas Keamanan, Komunitas Ekonomi dan Komunitas Sosial Budaya berdasarkan Bali Concord II 2003. KTT ASEAN ke-13 didahului dengan Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting / SOM*) dan Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting / AMM*), antara lain membahas masalah Piagam ASEAN, cetak biru Komu-

nitasi Ekonomi ASEAN, demokratisasi dan hak asasi manusia ASEAN, pembangunan lingkungan berkelanjutan serta kerangka kerja Perserikatan Bangsa Bangsa tentang perubahan iklim.

KTT yang dipimpin PM Singapura Lee Hsien Long dan sembilan kepala negara ASEAN, telah menandatangani satu Piagam ASEAN atau ASEAN Charter pada tanggal 20 November 2007, yang merupakan agenda penting KTT. Disamping itu, kepala negara ASEAN juga menandatangani tiga dokumen lain, yaitu Cetak Biru Komunitas Ekonomi, Deklarasi ASEAN tentang Pembangunan Lingkungan yang Berkelanjutan dan Deklarasi ASEAN terhadap Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa Bangsa tentang Perubahan Iklim.

A. Piagam ASEAN

Setelah 40 tahun berdiri, kini ASEAN memiliki Piagam ASEAN yang akan menjadi landasan hukum ASEAN dalam melaksanakan semua kegiatannya, yang berorientasi kepada kepentingan rakyat. Piagam ASEAN akan menjadi titik tolak perumusan perjanjian regional dan sejumlah dokumen, termasuk konstitusi yang mengikat negara-negara anggota ASEAN untuk mengimplementasikan perjanjian. Sementara itu, implementasi Piagam ASEAN menunggu proses ratifikasi di setiap negara.

Sejumlah butir-butir penting Piagam ASEAN, yang terdiri dari 13 bab dan 55 pasal adalah menjaga dan meningkatkan perdamaian dan keamanan kawasan, membentuk pasar tunggal berbasis produksi yang kompetitif dan terintegrasi

secara ekonomi, memperkuat demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik, serta menegakkan aturan hukum dan menegedepankan hak asasi manusia. Terkait dengan hal tersebut, ASEAN akan membentuk badan HAM yang mekanismenya ditetapkan oleh para menteri luar negeri. Piagam ASEAN juga menekankan prinsip tidak campur tangan (*non-interference*) dalam masalah internal anggota ASEAN. Sementara itu terkait dengan isu lingkungan, Piagam ASEAN menyerukan pembangunan berkelanjutan untuk melindungi lingkungan, sumber daya alam dan warisan budaya.

Adanya piagam, kini ASEAN memiliki aturan hukum yang jelas untuk mengatur hubungan kerja sama di antara 10 negara ASEAN untuk menjawab tantangan masa depan. Sementara itu untuk penyelesaian masalah sengketa diantara anggota ASEAN, ada pasal-pasal khusus yang mengatur dan tercantum dalam perjanjian-perjanjian ASEAN yang sudah ada. Sedangkan untuk hal-hal yang belum tercakup, akan dibuat suatu metode penyelesaian sengketa baru. Piagam ASEAN baru bisa berlaku jika telah diratifikasi oleh setiap negara dengan menyerahkan dokumen ratifikasinya dan ada penguatan dari Sekretariat ASEAN dan disepakati oleh perwakilan permanen di Jakarta dari setiap negara ASEAN. Jika Piagam ASEAN sudah berlaku maka akan ada empat deputi Sekretaris Jenderal, dengan dua akan dipilih secara rotasi dan dua lainnya akan dicari secara profesional berdasarkan kemampuan (*Kompas*, 21-11-2007).

Piagam ASEAN antara lain bertujuan mengikat para anggota agar disiplin de-

ngan perjanjian yang disepakati. Namun, Piagam ASEAN baru bisa berlaku aktif jika parlemen di semua negara anggota meratifikasi, sebagaimana disebutkan secara khusus di Pasal 5. Jika satu anggota tidak meratifikasi piagam, maka piagam itu tidak jalan. Piagam adalah kerangka hukum ASEAN sebagai sebuah organisasi. Jadi tidak berlaku formula ASEAN minus X, khusus soal piagam. Intinya adalah semua anggota ASEAN harus meratifikasi (*Kompas*, 22-11-2007).

Adapun **butir-butir penting Piagam ASEAN** sebagai berikut (*Sinar Harapan*, 20-11-2007):

Tujuan

Menjaga dan meningkatkan perdamaian, keamanan, dan stabilitas, meningkatkan fleksibilitas kawasan, menjaga kawasan Asia Tenggara sebagai kawasan bebas senjata nuklir, menjamin rakyat dan negara anggota ASEAN hidup dalam damai dengan masyarakat dunia dalam lingkungan yang adil, demokratis dan harmoni, menciptakan dasar pasar dan produksi tunggal, memperkuat demokrasi, mempromosikan pembangunan berkelanjutan dan mempromosikan identitas ASEAN.

Prinsip

Menghormati kemerdekaan, kedaulatan persamaan dan integritas wilayah serta identitas nasional seluruh negara-negara ASEAN, menolak agresi dan ancaman atau penggunaan kekuatan, setiap persoalan harus diselesaikan secara damai, tidak campur tangan dalam masalah dalam negeri anggota, menghormati kebebasan

fundamental, promosi dan perlindungan hak asasi manusia (HAM), promosi keadilan sosial, sentralitas ASEAN dalam hubungan politik, ekonomi, sosial dan budaya eksternal, serta mematuhi aturan-aturan perdagangan multilateral dan rezim aturan dasar ASEAN.

Hak dan Kewajiban

Seluruh negara anggota memiliki hak-hak dan kewajiban yang sama di bawah Piagam. Negara anggota harus mengambil langkah yang perlu, termasuk memberlakukan hukum domestik yang selayaknya untuk mengimplementasikan aturan piagam secara efektif dan memenuhi seluruh kewajiban selaku anggota. Pelanggaran serius terhadap piagam, akan diselesaikan oleh KTT ASEAN.

Organ

KTT ASEAN terdiri atas kepala negara dan pemerintahan seluruh negara anggota, serta merupakan pembuat kebijakan tertinggi. KTT ASEAN harus diselenggarakan dua kali setahun.

Dewan koordinasi ASEAN, Tiga Dewan Komunitas ASEAN, badan sektoral tingkat menteri ASEAN terdiri dari Sekretaris Jenderal dan Kesekretariatan, Komite Perwakilan Tetap untuk ASEAN, Sekretariat Nasional ASEAN, Dewan HAM ASEAN, serta Yayasan ASEAN.

Lainnya

ASEAN harus memiliki lagu kebangsaan, tanggal 8 Agustus harus dijadikan Hari ASEAN, dan bahasa kerja ASEAN adalah bahasa Inggris.

B. Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN

Penandatanganan cetak biru Komunitas Ekonomi ASEAN atau ASEAN Economic Community (AEC) oleh para kepala negara ASEAN pada tanggal 20 November 2007 mempunyai arti penting bagi ASEAN yang bertujuan menjadikan ASEAN sebagai pasar tunggal dan satu basis produksi yang akan terbentuk pada 2015. AEC bertujuan membuat perekonomian ASEAN yang lebih bebas, tetapi bukan bebas sama sekali. Termasuk di dalamnya adalah liberalisasi ekonomi, yang tidak lagi bergantung pada penurunan tarif impor. Pada umumnya negara anggota sudah mengenakan tarif 0-5 persen. Namun, kelancaran dan perkembangan ekonomi ASEAN juga bergantung pada penghapusan hambatan non-tarif.

Cetak biru AEC diharapkan bisa menjadikan ASEAN sebagai satu perekonomian, dimana aliran perdagangan, investasi, mobilitas warga, dan para pencari kerja akan relatif bebas mengalir melintang di ASEAN. Cetak biru AEC menuntut ASEAN menjadi satu entitas perekonomian pada tahun 2015 untuk ASEAN 6 (Indonesia, Brunei Darussalam, Malaysia, Singapura, Thailand dan Filipina). Jadwal untuk Vietnam, Kamboja, Laos dan Myanmar adalah 2018. Ketidaksiapan salah satu anggota memenuhi jadwal 2015 akan mengganggu keutuhan komunitas ASEAN. Artinya, pada 2015, ASEAN tidak akan berhasil mewujudkan keinginannya menjadi sebuah perekonomian yang relatif utuh, seperti satu negara. Konsekuensinya adalah kegagalan ASEAN untuk bersaing

dengan China, India, dan kawasan lain. Sementara itu, AEC bertujuan membuat investasi di ASEAN memiliki skala ekonomi yang lebih luas, ketimbang mengandalkan salah satu negara anggota saja (*Kompas*, 20-11-2007).

Menteri Perdagangan RI Mari Pangestu, mengatakan bahwa: (1) sudah ada kemajuan di bidang tekstil, otomotif, dan produk elektronik yang menjadi katalisator menuju AEC; (2) para investor otomotif dan elektronik asal Jepang sudah melakukan investasi di salah satu negara anggota ASEAN, dengan pemasaran ke seluruh negara ASEAN; (3) ada restoran asal Singapura yang beroperasi di negara lain di ASEAN, begitu juga perusahaan Indonesia, yang sudah menjajakan barangnya secara bebas di seantero ASEAN; (4) kelemahan Indonesia menuju 2015, yaitu sumber daya manusia yang relatif belum siap bersaing. Kelemahan lain adalah posisi usaha menengah dan kecil yang belum kuat; (5) dalam keadaan terburuk, misalnya satu negara anggota bisa mengusulkan untuk keluar dari perjanjian AEC untuk sementara, seperti yang disebutkan dalam cetak biru AEC; (6) jadwal AEC bisa menjadi fasilitator bagi Indonesia untuk mempercepat program reformasi, seperti perbaikan infrastruktur, kepabeanaan, dan perbaikan iklim investasi, yang sudah masuk ke dalam cetak biru AEC; (7) pada tanggal 19 November 2007, proses penciptaan uji coba satu pintu (*single window*) untuk impor makanan, minuman, dan obat-obatan tertentu sudah dilakukan di Pelabuhan Tanjung Priok. Kemudian, uji coba satu pintu itu akan diperluas ke departemen perindustrian, departemen kesehatan, dan

instansi lainnya, yang terkait dengan impor produk tersebut (*Kompas*, 20-11-2007).

Adapun cetak biru AEC antara lain berisi: (1) proses pemeriksaan barang di kepabeanan akan sederhana dan sinkron di antara ASEAN dengan maksud untuk mengurangi biaya transaksi, meningkatkan daya saing ekspor dan mempermudah integrasi ASEAN menjadi pasar tunggal untuk barang, jasa, investasi dan menjadi kawasan dengan satu basis produksi; (2) beberapa langkah liberalisasi untuk beberapa sektor. Misalnya hambatan pada empat sektor jasa, seperti transportasi udara, kesehatan dan pariwisata sudah harus berkurang drastis pada 2010. Hambatan di bidang logistik sudah harus dihapuskan secara total pada 2013. Beberapa sektor jasa lainnya sudah harus dibebaskan pada 2015; (3) kepemilikan saham asing di dalam perusahaan yang ada di ASEAN juga ditingkatkan hingga maksimal 70 persen pada 2015, termasuk di beberapa sektor jasa yang selama ini relatif tertutup pada asing; (4) rencana pengembangan jaringan kereta api dari Singapura ke Kunming di China, sepanjang 5.500 km (*Kompas*, 21-11-2007).

C. Masalah Myanmar

Dalam KTT ASEAN ke-13 di Singapura, masalah Myanmar tidak lepas dari sorotan para kepala negara ASEAN. Langkah merangkul (*engagement*) yang diterapkan ASEAN selama ini tidak membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Junta militer Myanmar tetap bersikeras untuk menjalankan model demokratisasi ala mereka, melalui tujuh langkah peta menuju

demokrasi, dan menolak mendengarkan seruan internasional. PM Myanmar Thein Sein mengatakan bahwa situasi Myanmar adalah urusan dalam negeri dan Myanmar mampu menangani situasi secara sendiri. Ia juga menekankan pentingnya proses demokratisasi itu berjalan secara paralel dengan proses untuk menjaga keutuhan nasional dan teritorial Myanmar (*Kompas*, 20-11-2007).

Pernyataan bersama para pemimpin ASEAN yang dibacakan Perdana Menteri Singapura Lee Hsien Loong, seusaat Informal Working Dinner, di Singapura 20 November 2007 mengatakan: (1) para pemimpin ASEAN sepakat untuk melihat masalah Myanmar sebagai bagian dari urusan dalam negeri Myanmar. Para pemimpin ASEAN tidak akan membahas secara khusus dugaan pelanggaran HAM yang dilakukan pemerintah militer Myanmar dalam menghadapi unjuk rasa, September 2007 (*Media Indonesia*, 21-11-2007) (2) para pemimpin ASEAN akan berjuang agar isu Myanmar tidak mengganggu upaya integrasi kawasan, khususnya Piagam ASEAN dan pembentukan Komunitas ASEAN; (3) PM Myanmar Thein Sein menjelaskan tentang utusan khusus Sekjen PBB, Ibrahim Gambari, yang telah mengunjungi Myanmar selama empat kali dan Myanmar telah mengimplementasikan sebagian besar sarannya. Untuk itu Myanmar dapat mengelola misi Gambari dan PBB; (4) ASEAN akan menghormati keinginan Myanmar dan memberi jalur bagi negara tersebut untuk langsung berurusan dengan PBB maupun komunitas internasional; (5) para pemimpin ASEAN mengakui kunjungan Gambari menghasil-

an beberapa langkah ke arah yang tepat. Untuk itu Myanmar tidak boleh mundur atau diam di tempat. Proses rekonsiliasi nasional harus bergerak maju dan PBB memainkan peran vital dalam proses ini (*Sinar Harapan*, 20-11-2007).

D. KTT ASIA TIMUR KE-3

Pertemuan Puncak Para Kepala Negara ASEAN dengan China, Jepang, Korea Selatan, Australia, Selandia Baru dan India atau KTT Asia Timur (*East Asia Summit* - EAS) ke-3 berlangsung di Singapura tanggal 21 November 2007 dihadiri oleh 10 kepala negara ASEAN (seperti yang disebutkan di atas) dan PM China Wen Jiabao, PM Jepang Yasuo Fukuda, Presiden Korea Selatan Roh Moo-Hyun, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Helen Clark dan PM India Manmohan Singh. KTT Asia Timur merupakan forum dialog yang membicarakan tentang isu-isu strategis, politik dan ekonomi yang menjadi perhatian bersama dengan tujuan untuk memajukan perdamaian, stabilitas dan kesejahteraan ekonomi Asia Timur.

Pada KTT ini isu pemanasan global menjadi agenda utama dalam rangka menyongsong konferensi lingkungan di Bali awal Desember 2007. Untuk itu para pemimpin negara Asia Timur berkomitmen Kerangka Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa untuk Perubahan Iklim (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC) dijadikan sebagai mekanisme utama menangani isu perubahan iklim pada tingkat global.

Deklarasi Singapura untuk perubahan iklim pada intinya menyerukan kepada

16 negara untuk berperan aktif mewujudkan cetak biru lingkungan yang baru, menggantikan Protokol Kyoto yang akan habis masa berlakunya pada 2012. Protokol Kyoto saat ini menetapkan target batasan emisi bagi negara-negara maju. Namun, negara adidaya seperti Amerika Serikat dan Australia menolak meratifikasi dengan alasan, India dan China, yang tercatat sebagai kontributor polusi terbesar di dunia tidak dikenai target itu, hanya karena keduanya digolongkan sebagai "negara berkembang". Sementara itu, PM Singapura Lee Hsien Loong, selaku Ketua ASEAN dalam jumpa pers menyebutkan bahwa China berkomitmen untuk mencapai target pengurangan emisi CO₂ sampai dengan 20 persen dalam kurun waktu 10-20 tahun, sebagaimana yang telah disebutkan dalam KTT APEC di Sydney, Australia, September 2007. Sedangkan India menegaskan, prioritas terpenting dalam 10 tahun ke depan adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi kemiskinan (*Kompas*, 22-11-2007).

E. Kerja Sama ASEAN-Jepang

Para pemimpin ASEAN dan Jepang menyambut baik penyelesaian perundingan tentang pakta perdagangan bebas, yang diharapkan akan diimplementasikan pada awal tahun 2008. Kesepakatan Kemitraan Ekonomi Komprehensif ASEAN-Jepang akan memberi dorongan kuat untuk menghidupkan perdagangan dan investasi. Sekitar 90 persen perdagangan antara ekonomi terbesar kedua dunia dan blok Asia Tenggara akan bebas tarif dalam 10 tahun. Ini akan merupakan kesepakatan

perdagangan bebas multinasional (FTA) pertama bagi Jepang, yang berupaya merampungkan serangkaian pakta bilateral di tengah kegagalan perundingan perdagangan global. Sejauh ini Jepang telah mengadakan kesepakatan bilateral dengan delapan negara, enam di antaranya anggota ASEAN – Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand. Dua lainnya adalah Chile dan Meksiko. Sementara Jepang juga sedang menjajagi kemungkinan kesepakatan perdagangan lebih luas Asia Timur, yang akan mencakup ASEAN plus Australia, Selandia Baru, China, Korea Selatan dan India.

F. Kerja Sama ASEAN- Korea Selatan

Kerja sama ASEAN – Korea Selatan ditandai dengan penandatanganan “Agreement on Trade in Services under the Framework Agreement”. (Perjanjian Perdagangan Jasa) dan Nota Kesepahaman (MoU) tentang pembentukan ASEAN-Korea Centre. Perjanjian bebas di sektor jasa membuka bagi kedua belah pihak untuk membentuk perjanjian perdagangan bebas secara menyeluruh. Meski Thailand tidak ikut dalam penandatanganan kesepakatan tersebut, tidak akan mengurangi makna perjanjian kerja sama itu sendiri. Seperti yang disebutkan oleh Menteri Perdagangan RI Mari Pangestu tidak ikutnya Thailand menandatangani perjanjian itu karena keberatan terhadap Korea Selatan yang belum membuka pasar berasnya.

Sementara itu, sebelas bidang jasa yang ditawarkan adalah jasa bisnis, komputer, pengembangan dan riset, telekomunikasi, konstruksi, distribusi, pendidikan, lingkungan, keuangan, pariwisata dan

perjalanan, serta transportasi (*Antara*, 2 11-2007).

G. Kerja Sama ASEAN – Uni Eropa

Kerja sama ASEAN-Uni Eropa ditandai dengan peringatan 30 tahun hubungan diplomatik ASEAN-Uni Eropa. Ke 10 anggota ASEAN dan ke 27 anggota Uni Eropa mengadopsi rencana aksi untuk memperluas dan memperdalam hubungan antara mereka. Sebelumnya kedua pihak telah menyetujui perundingan pembentukan pasar bebas yang meliputi 37 negara dengan penduduk sekitar 1 miliar jiwa namun belum ada yang menyatakan kapan negosiasi itu dimulai.

Dalam komunikasi bersama kedua pihak sepakat peningkatan hubungan ekonomi dengan mempercepat negosiasi FTA ASEAN-Uni Eropa. Hubungan perdagangan kedua pihak mencapai US\$ 11 miliar pada tahun 2005. Soal bagaimana menangani pelanggaran hak asasi manusia dan tekanan politik di Myanmar sebagai salah satu anggota ASEAN, tidak ada kejelasan. Hal ini karena kedua pihak berbeda pendapat soal apakah sanksi dapat memaksa junta melakukan reformasi. Namun demikian, hubungan di antara kedua pihak tidak boleh terganggu karena adanya perbedaan sikap atas junta militer di Myanmar (*Sinar Harapan*, 23-11-2007).

Sementara, PM Singapura Lee Hsien Loong mengatakan bahwa hubungan ASEAN-Uni Eropa tidak boleh terganggu karena persoalan Myanmar, yang hanya merugikan kedua belah pihak. Bagi ASEAN, sanksi bukanlah cara efektif untuk menekan jenderal-jenderal ya

nemerintah di Myanmar agar melakukan reformasi menuju demokrasi. Sedangkan PM Portugal Jose Socrates, yang negaranya tengah memegang kepresidenan Uni Eropa, mengatakan bahwa bagi Uni Eropa pemberian sanksi adalah penting agar terjadi proses demokratisasi dan perlindungan terhadap hak asasi manusia di Myanmar (*Sinar Harapan*, 23-11-2007).

II. KTT APEC KE-15

Pertemuan Informal Para Pemimpin Ekonomi APEC (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting-AELM*) atau Konferensi Tingkat Tinggi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (KTT APEC) ke-15, berlangsung di Sydney, Australia tanggal 8-9 September 2007, diikuti oleh ke-21 negara anggota. Agenda pertemuan APEC antara lain membahas liberalisasi perdagangan, pemberantasan korupsi, Putaran Doha, dan masalah perubahan iklim.

Hadir dalam pertemuan itu, Presiden Amerika Serikat George W. Bush, Presiden Rusia Vladimir Putin, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Helen Clark, PM Kanada Stephen Harper, Meksiko Felipe Calderon, Presiden Chile Michelle Bachelet, Presiden China Hu Jintao, PM Jepang Shinzo Abe, Presiden Korea Selatan Roh Moo-hyun, Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono, PM Singapura Lee Hsien Loong, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Surayud Chulanont, PM Vietnam Nguyen Tan Dung, PM Papua Niugini Michael Thomas Somare, PM Peru Jorge Del Castillo, Wakil

Khas Presiden Taiwan Stan Shih, Kepala Eksekutif Hongkong Donald Tsang.

KTT APEC yang didahului dengan pertemuan tingkat pejabat tinggi (*Senior Official Meeting-SOM*) dan pertemuan tingkat menteri APEC (*APEC Annual Ministerial Meeting-AMM*), mengambil tema *Strengthening Our Community, Building a Sustainable Future*.

Deklarasi Sydney yang dibacakan oleh Perdana Menteri Australia John Howard antara lain menyatakan sebagai berikut (Antara, 10-9-2007; www.presidentri.go.id, 9-11-2007):

Liberalisasi Perdagangan

- Para pemimpin APEC sepakat untuk mengkaji pilihan-pilihan dan prospek Kawasan Perdagangan Bebas Asia Pasifik (FTAAP) sebagaimana diusulkan Amerika Serikat pada KTT APEC ke-14 di Hanoi 2006, melalui serangkaian langkah praktis dan maju.
- Para pemimpin APEC sepakat mempercepat upaya terwujudnya integrasi ekonomi kawasan dengan mengurangi hambatan-hambatan perdagangan dan investasi, termasuk melalui perjanjian-perjanjian perdagangan bebas dan pengaturan perdagangan kawasan secara efisien, fleksibel dan transparan.
- Para pemimpin APEC sepakat untuk memperbaiki efisiensi ekonomi dan iklim usaha regional, termasuk pasar modal dan memfasilitasi integrasi sektor-

sektor seperti transportasi, telekomunikasi, pertambangan dan energi.

- Para pemimpin APEC sepakat untuk menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif, termasuk memerintahkan para menteri keuangan untuk mencari jalan guna memperluas baik institusi maupun instrumen ekonomi yang bisa ikut mendorong laju investasi.
- Para pemimpin APEC menyetujui beberapa langkah untuk memperkuat APEC sebagai sebuah institusi yang profesional.
- Para pemimpin APEC sepakat untuk membahas isu keanggotaan APEC pada 2010.
- Para pemimpin APEC menyambut baik tawaran Amerika Serikat untuk menjadi tuan rumah KTT APEC ke-19 pada 2011 dan Rusia pada KTT APEC ke-20 pada 2012. Sementara itu, KTT APEC ke-16 akan diadakan di Peru pada 2008, tahun 2009 di Singapura dan tahun 2010 di Jepang.

Pemberantasan Korupsi

- Para pemimpin APEC menegaskan kembali komitmen untuk memerangi korupsi dan mendukung terwujudnya pemerintahan yang bersih guna membangun kesejahteraan dan iklim usaha yang baik.
- Para pemimpin APEC setuju untuk memperkuat kerja sama ekstradisi, prosekusi, bantuan

hukum bersama, dan penanggulangan korupsi.

- Para pemimpin APEC setuju upaya untuk memberantas korupsi dengan menyepakati kode etik bisnis baru APEC sebagai pedoman praktis bagi kalangan bisnis dan pejabat pemerintah menghindari praktik koruptif dalam membangun usaha di kawasan APEC.

Energi dan Perubahan Iklim

- Para pemimpin APEC sepakat bahwa pertumbuhan ekonomi, keamanan ketersediaan energi dan perubahan iklim merupakan hal yang fundamental dan menjadi tantangan bagi kawasan APEC.
- Para pemimpin APEC setuju usul Indonesia tentang pembentukan inisiatif segitiga terumbu karang (*Coral Triangle Initiative on Coral Reefs*).
- Para pemimpin APEC sepakat untuk menetapkan sasaran pengurangan intensitas energi sebesar 25 persen pada tahun 2030. Intensitas energi adalah ukuran efisiensi pemakaian energi dalam ekonomi suatu negara.
- Para pemimpin APEC menyetujui target aspiratif untuk mengurangi gas rumah kaca dengan semua negara penyumbang sesuai kemampuan masing-masing.

- Para pemimpin APEC mendukung konferensi internasional ke-13 tentang perubahan iklim (UNFCCC) yang akan berlangsung di Bali pada 2-14 Desember 2007.
- Para pemimpin APEC menyerukan bahwa dunia perlu memperlambat, menghentikan, kemudian menghilangkan emisi gas rumah kaca yang dianggap sebagai penyebab utama perubahan iklim.

Putaran Doha

- Para pemimpin APEC menekankan pentingnya sistem perdagangan dunia didasarkan pada aturan-aturan WTO dan dukungan untuk menyukseskan perundingan Putaran Doha berlangsung.
- Para pemimpin APEC menekankan pentingnya hasil substantif dalam semua aspek Putaran Doha sebagai cara terbaik untuk memajukan pembangunan ekonomi dan pembangunan negara-negara anggotanya.
- Para pemimpin APEC menekankan konsensus sebagai satu-satunya basis bagi tercapainya hasil berimbang dan ambisius dalam memberikan akses pasar produk-produk pertanian, industri dan jasa secara substansial serta adanya pemangkasan terhadap berbagai subsidi pertanian yang tidak perlu.
- Para pemimpin APEC menyetujui pandangan para menteri perdagangan dan mendorong tercapainya kemajuan penting dalam perundingan-perundingan Putaran Doha memasuki fase akhir tahun ini.

PARA PENULIS

ALEXANDRA RETNO WULAN. Staf Peneliti Departemen Hubungan Internasional CSIS, Jakarta.

BANTARTO BANDORO. Direktur Sarana Ilmiah dan Publikasi; Chief Editor, *The Indonesian Quarterly*, CSIS, Jakarta.

BIMA ARYA SUGIARTO. Direktur Eksekutif The Lead Institute, Centre for Political Leadership, Universitas Paramadina, Jakarta.

DJISMAN SIMANDJUNTAK. Ketua Yayasan CSIS, Jakarta.

FAJAR B. HIRAWAN. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

FAUSTINUS ANDREA. Staf Peneliti Departemen Hubungan Internasional CSIS Jakarta.

I MADE LEO WIRATMA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS Jakarta.

INDIRA HAPSARI. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

MELDA KAMIL ARIADNO. Staf Pengajar Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

POLTAK PARTOGI NAINGGOLAN. Peneliti Utama pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR-RI.

TITIK ANAS. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.